Commission des revendications des Indiens

Première Nation d'Alexis

Objet du rapport : Enquête sur la Revendication Relative aux Emprises Accordées à TransAlta Utilities

103-05131/

Indian Claims Commission

Commission des revendications des Indiens

le 20 mars 2003

Au chef Roderick Alexis
Première Nation d'Alexis

À l'honorable Robert Nault
Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien

À l'honorable Anne McLellan
Ministre de la Justice et procureur général du Canada

OBJET : Première Nation d'Alexis – enquête sur la revendication relative aux emprises accordées à TransAlta Utilities

En février 1999, le conseiller juridique de la Première Nation d'Alexis écrivait à la Commission des revendications des Indiens pour lui demander, au nom de sa cliente, de tenir une enquête. Le 27 avril 2000, la Commission publiait, en réponse à une contestation de mandat présentée par le Canada, une décision provisoire annonçant qu'elle allait procéder à l'enquête.

Une séance de planification a eu lieu le 28 juillet 2000, puis l'enquête s'est poursuivie par une audience publique au cours de laquelle les commissaires ont pu entendre les anciens transmettre les récits historiques de la Première Nation. La Commission a ensuite entendu les plaidoiries le 20 août 2002, à Edmonton en Alberta.

Le rapport ci-joint expose les faits de la présente revendication et fait état de notre analyse du droit, de nos conclusions et de notre recommandation aux parties.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Daniel J. Bellegarde
Commissaire

Roger J. Augustine
Commissaire

Sheila G. Purdy
Commissaire

CANADA

Mailing address/Adresse postale
P.O. Box/C.P. 1750
Station/Succursale "B"
Ottawa, Canada K1P 1A2

Physical address/Adresse municipale
Éd. Enterprise Building
Suite 400 - 427 ouest, av. Laurier Ave. West
Ottawa, Canada K1R 7Y2

Tel (613) 943-2737 *Fax* (613) 943-0157
www.indianclaims.ca

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

PREMIÈRE NATION D'ALEXIS

ENQUÊTE SUR LA REVENDICATION RELATIVE AUX EMPRISES ACCORDÉES À TRANSALTA UTILITIES

COMITÉ

Roger J. Augustine, commissaire
Daniel J. Bellegarde, commissaire
Sheila G. Purdy, commissaire

CONSEILLERS JURIDIQUES

Pour la Première Nation d'Alexis
Jerome N. Slavik / Trina Kondro

Pour le gouvernement du Canada
Carole Vary / Kevin B. McNeil

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
Kathleen N. Lickers / Candice Metallic

Mars 2003

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ v

PARTIE I INTRODUCTION 1

Contexte de l'enquête 1
Mandat de la Commission 10

PARTIE II CONTEXTE HISTORIQUE 13

Traité 6 et création de la RI 133 13
La ligne de distribution de 1959 15
Le prolongement de la ligne de distribution en 1967 27
La ligne de transmission de 1969 35
Contexte de la politique 35
Négociation de l'emprise de la ligne de transmission de 1969 42
Le MAINC revoit sa politique relative aux emprises pour les services publics 58
La période de transition 66
La nouvelle politique 68
Introduction de l'évaluation et des impôts fonciers dans la RI 133 74

PARTIE III QUESTIONS EN LITIGE 77

PARTIE IV ANALYSE 81

Vulnérabilité de la bande d'Alexis 81
Question 1 : Obligation de la Couronne au moment d'accorder les emprises 87
Question 1a) : Obligation d'obtenir une indemnisation 87
La ligne de distribution de 1959 87
Le prolongement de la ligne de distribution en 1967 91
Le rapport fiduciaire et la ligne de transmission de 1969 95
Question 1b) : Obligation de donner des conseils pendant les négociations 102
Question 1c) : Obligation d'obtenir une évaluation indépendante 108
Question 2 : Obligation d'obtenir un paiement annuel 110
Question 2a) : Le paiement forfaitaire en 1969 constituait-il de l'exploitation? 110
Contexte 110
Connaissance des fonctionnaires du MAINC 113
Révision de la politique du MAINC 117
Constatations 120
Clauses de taxation et atteinte minimale 124

Question 2b) : Obligation d'obtenir une évaluation des taxes 126
Questions 2c) et d) : Obligation d'obtenir des revenus annuels et de porter une atteinte minimale 130
Question 2e) : Obligation d'aider à l'adoption d'un règlement de taxation 134
Question 2f) : Obligation d'obtenir un consentement éclairé 138

PARTIE V CONCLUSIONS ET RECOMMANDATION 145

ANNEXES

A DÉCISION PROVISOIRE : ENQUÊTE SUR LA PREMIÈRE NATION D'ALEXIS REVENDICATION RELATIVE AUX EMPRISES ACCORDÉES À TRANSALTA UTILITIES DÉCISION SUR LES OBJECTIONS DU GOUVERNEMENT DU CANADA 149

B LETTRE DE REJET – W.J.R. AUSTIN, SOUS-MINISTRE ADJOINT, REVENDICATIONS ET GOUVERNEMENT INDIEN, MAINC, AU CHEF FRANCIS ALEXIS, PREMIÈRE NATION D'ALEXIS, 29 JANVIER 2001 169

C DÉCISION PROVISOIRE : KATHLEEN N. LICKERS, CONSEILLÈRE JURIDIQUE DE LA COMMISSION, À JEROME N. SLAVIK, ACKROYD PIASTA ROTH & DAY, AVOCATS ET PROCUREURS, ET CAROLE VARY, SERVICES JURIDIQUES DU MAINC, 9 MARS 2001 177

D ENQUÊTE SUR LA PREMIÈRE NATION D'ALEXIS – REVENDICATION RELATIVE AUX EMPRISES ACCORDÉES À TRANSALTA UTILITIES 181

RÉSUMÉ

CONTEXTE

Le 21 août 1877, les ancêtres des membres actuels de la Première Nation d'Alexis signent un document d'adhésion au Traité 6. En application du Traité, la réserve indienne (RI) 133 est mise de côté pour la bande d'Alexis sur la rive nord du lac Ste Anne, à environ soixante kilomètres au nord-ouest d'Edmonton, en Alberta. La réserve s'étend sur 23 milles carrés.

La revendication de la Première Nation d'Alexis porte sur l'octroi par la Couronne fédérale de trois emprises à Calgary Power dans la RI 133 d'Alexis au cours des années 1950 et 1960. La première emprise, accordée en 1959, visait une ligne de distribution électrique qui alimentait l'école de jour d'Alexis dans la réserve. La bande s'était fait promettre des emplois pour débroussailler les terres mais n'a reçu aucune indemnisation pour l'emprise. La deuxième emprise de ligne de distribution, accordée en 1967, s'étend de la ligne de 1959 en direction sud vers un lieu situé à l'extérieur de la réserve et devait initialement alimenter des chalets à West Cove sur la rive sud du lac Ste Anne. Elle alimentait aussi en électricité des maisons dans la réserve d'Alexis. La bande reçoit pour cette emprise une indemnisation s'élevant à 195 $. Les permis des lignes de distribution de 1959 et 1967 sont tous les deux accordés en vertu du paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens* et les deux permis exigent le consentement du conseil de bande.

En 1969, Calgary Power reçoit un permis de la Couronne pour une emprise servant à construire une ligne de transmission à haut voltage traversant la réserve, et ne desservant que des communautés hors de la réserve. Le permis est approuvé en vertu de la loi habilitante de la compagnie et des dispositions d'expropriation de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens*. La bande n'avait pas à donner son consentement mais a effectivement adopté une résolution du conseil de bande (RCB) dans laquelle elle accepte les modalités de la transaction. La bande recevait un paiement forfaitaire unique de 4 296 $ en compensation et les membres de la bande se voyaient promettre des emplois pour débroussailler l'emprise.

Dans sa revendication particulière, la requérante affirme que le Canada n'a pas protégé les intérêts de la bande d'Alexis dans chacune des trois transactions, mais l'objet principal demeure la ligne de transmission de 1969. Plus particulièrement, la Première Nation prétend que le Canada a manqué à ses obligations fiduciaires lorsqu'il a omis d'obtenir des paiements annuels pour la bande dans l'entente de 1969, lorsqu'il a omis d'aviser la bande que, en vertu de l'entente, elle pouvait

percevoir des impôts auprès de Calgary Power, et lorsqu'il a omis d'aider la bande à réaliser cette recette fiscale. La revendication porte essentiellement, selon la Première Nation d'Alexis, sur le fait que le Canada n'a pas obtenu une valeur juste et raisonnable pour l'utilisation par Calgary Power des terres de la réserve en vertu de l'entente de 1969, ce qui a entraîné une perte continue de revenus jusqu'à la fin des années 1990, quand la Première Nation a commencé à percevoir des impôts de la compagnie.

La revendication particulière a été présentée en 1995 et officiellement rejetée par le gouvernement en janvier 2001, après que la Commission des revendications des Indiens (CRI) ait décidé en avril 2000, à la demande de la Première Nation, que la revendication était réputée avoir été rejetée et qu'il convenait de procéder à une enquête.

Constatations

Vulnérabilité

Nous constatons, comme élément de fait, que dans les années 1959 et 1960, la bande d'Alexis était vulnérable et dépendait du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) pour représenter ses intérêts dans les négociations qui ont eu lieu avec Calgary Power pour les trois emprises, particulièrement les négociations pour la ligne de transmission. Les conditions économiques difficiles et le chômage dans la réserve, conjugués au manque d'instruction, à une mauvaise connaissance de la langue anglaise, et à des rapports relativement mauvais avec les agents des Indiens, ont créé un contexte dans lequel les dirigeants de la bande étaient de toute évidence désavantagés dans des négociations en personne avec des représentants d'une grande compagnie d'électricité. Cette constatation découle des témoignages à l'audience publique et dans les propres documents du gouvernement, en particulier dans un rapport de 1966 indiquant que la bande d'Alexis aurait besoin de beaucoup de conseils pendant un certain temps.

Indemnisation pour les lignes de distribution de 1959 et 1967

La ligne de 1959

La Première Nation prétend que le défaut d'obtenir une indemnisation pour l'emprise servant à faire passer la ligne de distribution de 1959 jusqu'à l'école de jour d'Alexis violait le droit issu de traité

de la bande empêchant qu'une partie de sa réserve soit aliénée aux fins de satisfaire à un autre droit conféré par traité, le droit à l'instruction, sans recevoir une certaine indemnisation. Malheureusement, cet argument a été avancé sans analyse préalable des droits en question, ce qui fait qu'il nous est impossible d'être d'accord ou non avec la Première Nation lorsqu'elle fait valoir que la Couronne a manqué aux droits issus de traité de la bande. En outre, la Première Nation ne connaissait pas de précédent venant étayer son argument selon lequel, lorsque l'électricité a été apportée à l'école aux frais de la Couronne uniquement au profit de la Première Nation, la Couronne aurait dû fournir une indemnisation en plus puisque la ligne empiétait nécessairement sur des terres de réserve.

Il y avait en outre aucune obligation fiduciaire d'obtenir une indemnisation pour la bande. En dépit de la vulnérabilité de la bande, le conseil de bande comprenait que la ligne apporterait l'électricité à l'école, la population le percevait comme un avantage, le conseil de bande y a consenti par une RCB, et cela avait beaucoup de sens et il était dans l'intérêt de la bande d'amener l'électricité dans une communauté qui auparavant ne bénéficiait pas de ce service.

La ligne de 1967

Nous déduisons de la preuve que, même si le prolongement en 1967 de la ligne de distribution devait au départ alimenter les chalets de West Cove hors de la réserve, elle avait aussi pour objectif accessoire d'alimenter des maisons se trouvant dans la réserve à proximité de l'emprise. La bande d'Alexis a obtenu paiement d'une modeste indemnisation. Sans preuve montrant que la somme de 195 $ était manifestement déraisonnable dans les circonstances, alors que la bande a aussi profité de l'accès à l'électricité, nous ne sommes pas en mesure de convenir avec la Première Nation que le Canada avait l'obligation d'obtenir de meilleures conditions pour la bande.

La ligne de transmission de 1969

Justification de l'expropriation de terres de réserve

La Première Nation a soulevé la question de l'absence d'une fin publique valable pour justifier une expropriation de terres de réserve pour la première fois dans son mémoire. En conséquence, le Canada n'a pas eu l'occasion de présenter des éléments de preuve additionnels et la Commission

n'examinera pas cette question. L'analyse a donc été faite en présumant que le permis relatif à la ligne de transmission de 1969 satisfaisait aux exigences techniques de la *Loi sur les Indiens*.

Le rapport fiduciaire

Les questions et arguments entourant les obligations fiduciaires de la Couronne envers la Première Nation dans le contexte d'une expropriation sont au centre de la présente revendication.

Les deux parties conviennent que certaines obligations fiduciaires ont pris naissance au cours de la période où la Couronne négociait une entente définitive avec Calgary Power en vue de faire passer une ligne transmission traversant la réserve d'Alexis. Elles ne s'entendent cependant pas sur la nature et la portée de ces obligations.

Ce qui distingue une expropriation de terres de réserve d'une cession tient dans le fait important que dans une expropriation, contrairement à une cession, la bande ne prend pas la décision ultime. La seule discrétion d'approuver une expropriation incombe à la Couronne, qui doit faire la part entre les intérêts d'une bande, y compris la protection de ses terres de réserve, et la fin publique consistant à offrir des services électriques adéquats à la population générale. C'est pourquoi nous concluons que l'obligation applicable à une cession, savoir l'obligation de la Couronne d'empêcher une entente s'apparentant à de l'exploitation, tel qu'indiqué dans l'arrêt *Apsassin*, ne couvre pas adéquatement les circonstances d'une expropriation. Nous sommes plutôt d'accord avec la Première Nation pour dire que l'obligation fiduciaire va au-delà d'empêcher l'exploitation lorsque la Couronne exerce le pouvoir entier sur la décision. Nous convenons que, même si l'obligation générale d'empêcher l'exploitation doit être examinée, la question qu'il faut se poser, celle qui a été appliquée dans *Apsassin* au transfert unilatéral par la Couronne des droits sur les minéraux dans la réserve cédée, consiste à se demander si une personne raisonnable, d'une prudence normale dans la gestion de ses propres affaires, accepterait cet arrangement.

Nous sommes aussi de l'avis du Canada lorsqu'il affirme que la Couronne a l'obligation, tel qu'il a été exprimé récemment dans l'affaire *Osoyoos*, de porter une atteinte minimale aux droits d'une bande en cas d'expropriation, mais nous reconnaissons que le tribunal dans *Osoyoos* n'avait pas à examiner la portée des obligations fiduciaires de la Couronne dans la négociation d'une indemnisation au nom de la bande. Nous considérons que le critère de l'atteinte minimale signifie

que le droit de la bande sur les terres doit subir le moins de préjudice possible lorsque des terres de réserve sont expropriées, mais que ce critère ne représente que l'une des obligations qui peut prendre naissance.

Obligation de donner des conseils à la bande

La preuve montre que Calgary Power a probablement négocié les modalités contenues dans la RCB de 1968 directement avec le conseil, sans que les Affaires indiennes ne soient au courant ou participent. Cependant, une fois qu'elle a appris que la bande avait accepté une emprise pour une ligne de transmission, la Couronne aurait dû se rendre compte que la bande, étant donné sa vulnérabilité et sa dépendance dans ces années, était désavantagée de négocier directement avec Calgary Power. La Couronne avant donc l'obligation d'examiner la transaction, en particulier de découvrir ce qu'il coûterait à Calgary Power de plutôt faire passer la ligne à l'extérieur de la réserve, et de communiquer ces renseignements à la bande. D'après la preuve dont nous sommes saisis, les fonctionnaires de la Couronne n'ont pas fourni une information adéquate à la bande concernant ses options au cours des quinze mois qui se sont écoulés entre la signature de la RCB et l'approbation finale par le gouvernement de l'emprise.

Obligation d'obtenir une évaluation indépendante

La Couronne a obtenu de l'information sur la valeur des terres dans la région immédiate d'un fonctionnaire du MAINC. Même si la Couronne n'a pas obtenu une évaluation indépendante, la valeur de 100 $ l'acre pour l'emprise d'Alexis semblait se situer tout à fait dans les limites de prix des terres pour l'époque. La preuve récente démontrant que la compagnie de services publics a payé 95 $ l'acre en 1969 pour une servitude sur des terres non constituées en réserve et cultivées près de la réserve corrobore l'évaluation faite antérieurement par la Couronne. Le fait que la Couronne n'ait pas retenu les services d'un évaluateur indépendant n'est pas synonyme d'un manquement à une obligation fiduciaire dans le présent cas.

Le paiement forfaitaire de 1969 constituait-il de l'exploitation?

Nous sommes persuadés par l'échange de correspondance entre les fonctionnaires du MAINC directement responsables de recommander que la transaction de 1969 soit approuvée en contrepartie d'un paiement forfaitaire unique qu'ils savaient ou auraient dû savoir que cette transaction était injuste et n'était pas dans l'intérêt de la bande. Nous constatons que certains fonctionnaires du Ministère ont agi de manière consciencieuse en essayant d'améliorer les conditions pour la bande mais qu'en définitive, le gouvernement a approuvé une transaction dont on savait que les modalités d'indemnisation étaient inadéquates.

La politique du Ministère en matière d'indemnisation pour les expropriations de terres de réserve était en voie de révision à l'époque, mais quelle que soit la politique en place, elle ne peut mettre la Couronne à l'abris de ses responsabilités lorsqu'il s'agit des obligations de la Couronne face aux Premières Nations. La Couronne a aussi eu un intervalle de quinze mois au cours duquel elle pouvait revoir les modalités de l'entente et essayer d'obtenir un marché qui prévoie des paiements annuels à la bande, mais elle n'a pas vraiment fait d'efforts en ce sens. Le conseil de bande a été maintenu dans l'ignorance quant à ses options et continuait d'être motivé par la perspective d'emplois à débroussailler l'emprise.

La Couronne avait le devoir d'empêcher une transaction abusive mais elle ne l'a pas fait. De plus, nous constatons qu'en appliquant le critère énoncé dans *Apsassin* de la personne raisonnable dans la gestion de ses propres affaires, la Couronne n'aurait pas conclu ce marché pour elle-même, étant donné qu'elle savait qu'un arrangement prévoyant une somme forfaitaire unique représentait une indemnisation inadéquate pour un droit à long terme. À la place, la Couronne était disposée à consentir aux intérêts commerciaux de Calgary Power et faire passer les intérêts de la bande d'Alexis en second.

Obligation relative aux taxes et à l'atteinte minimale

Même si le dossier historique ne fournit pas d'élément de preuve établissant que la pratique normale dans les municipalités voisines à l'époque était d'obtenir un droit annuel de Calgary Power, la Première Nation a obtenu d'un consultant, lors de la préparation de la revendication, une preuve fiable montrant que l'information relative aux évaluations et aux taxes pour les terres hors de la

réserve dans la région étaient du domaine public, et qu'une partie de la même ligne de transmission se trouvant sur des terres intégrées à la réserve en 1996 avait été taxée depuis 1968 dans le cadre du rôle d'évaluation du comté de Lac Ste Anne. Étant donné que nous avons conclu qu'une indemnisation sous forme de paiements annuels assortis de révisions périodiques était considérée par la Couronne comme nécessaire pour indemniser comme il se doit les bandes, il revenait alors à la Couronne de vérifier toutes les solutions de rechange possibles, y compris les taxes ou contributions tenant lieu de taxes. Cette information était facilement disponible, mais en ne l'obtenant pas et en n'en discutant pas avec la bande, la Couronne a manqué à son obligation fiduciaire.

On n'a pas dit à la bande qu'une clause de taxation lui permettant de percevoir des taxes auprès de Calgary Power avait été inscrite dans l'entente entre la Couronne et la compagnie. La Couronne savait cependant que la *Loi sur les Indiens* interdisait à la bande d'exercer ce pouvoir jusqu'à ce que, de l'avis du gouverneur en conseil, elle ait atteint « un haut niveau d'avancement ». La preuve montre de manière convaincante que le conseil de bande n'avait pas la capacité, en 1969, d'appliquer un règlement de taxation, pas plus qu'il ne comprenait le concept de taxer des tierces parties.

Nous convenons avec le Canada que la Couronne s'est acquittée de l'obligation d'atteinte minimale aux droits de la bande sur les terres de réserve en insérant la clause de taxation dans l'entente, même si elle ne pouvait exercer ce pouvoir. Nous ne sommes cependant pas d'accord avec le Canada lorsqu'il prétend qu'il n'avait aucune obligation fiduciaire d'aviser la bande de son pouvoir de taxation, ni de prendre des mesures pour le mettre en oeuvre. Nous concluons qu'étant donné que l'indemnisation sous forme de somme forfaitaire n'était pas adéquate, la Couronne avait l'obligation fiduciaire d'expliquer à la bande qu'elle possédait ce pouvoir et de prendre des mesures correctrices qui répondraient mieux aux intérêts de la bande. La seule façon de le faire une fois l'entente conclue consistait à aider la bande à mettre en oeuvre son pouvoir de taxation et, si nécessaire, à percevoir les sommes équivalant aux taxes en son nom.

Obligation d'aider la bande à mettre en place un règlement de taxation après 1969

Selon l'arrêt *Apsassin*, l'obligation fiduciaire de la Couronne est un devoir continu qui ne prend pas fin à la date à laquelle les terres sont aliénées. La Couronne aurait pu faire des efforts dans les années qui ont suivi l'approbation de l'emprise servant à la ligne de transmission de manière à rendre l'entente touchant la Première Nation d'Alexis conforme à sa nouvelle politique en matière d'indemnisation mais elle a choisi de ne pas toucher à l'entente. Ayant reconnu, avant que la transaction d'Alexis soit approuvée définitivement, qu'il était injuste de prévoir un paiement forfaitaire dans les cas d'expropriation, la Couronne avait l'obligation continue, de même que la capacité, de corriger le problème et de récupérer certaines des pertes subies par la bande avec le temps.

Nous convenons avec le Canada qu'en principe la Couronne n'a pas à se mettre à adopter toutes sortes de règlements au nom des Premières Nations, mais dans le présent cas, la Couronne avait l'obligation de prendre des mesures pour utiliser le pouvoir de taxation de la bande pour obtenir en son nom des recettes fiscales. L'interdiction prévue dans la *Loi sur les Indiens* était une question entièrement laissée à la discrétion de la Couronne. Elle ne peut et ne devrait être utilisée comme défense d'inaction alors que la Couronne avait l'obligation dans les trois décennies ayant suivi l'approbation de corriger un tort.

Obligation d'obtenir le consentement éclairé de la bande

La loi n'obligeait pas la Couronne à obtenir le consentement de la bande à l'emprise de la ligne de transmission. Néanmoins, il faut reconnaître que la Couronne avait établi comme pratique de solliciter le consentement de la bande avant de demander l'approbation finale de l'entente passée entre la Couronne et l'autorité expropriante. Nous concluons en outre que le conseil de bande croyait sincèrement que son consentement était nécessaire, étant donné les rencontres précédentes avec Calgary Power. En pareilles situations, les obligations fiduciaires de la Couronne comprenaient celle d'obtenir le consentement à l'emprise et de veiller à ce que ce consentement soit éclairé.

Deux éléments d'information sont, à notre avis, essentiels pour conclure que la bande a donné un consentement éclairé. Le premier point que la Couronne n'a jamais réglé convenablement

tient dans l'écart apparent entre les terres assujetties à l'indemnisation et la superficie passablement plus grande qui devait être débroussaillée pour des raisons de sécurité mais pour laquelle il n'y avait pas d'indemnisation. Si les fonctionnaires avaient activement conseillé la bande et lui avaient fait remarquer cet écart, le conseil de bande aurait peut-être mis en doute le niveau d'indemnisation.

Le deuxième élément important d'information qui n'a pas été communiqué à la bande, c'est la connaissance acquise par la Couronne voulant que les loyers annuels et les dispositions de renouvellement étaient considérés plus justes que les paiements en une somme forfaitaire. Nous concluons que la résolution initiale du conseil de bande ne constituait pas le consentement éclairé de la bande, étant donné l'absence probable de représentants de la Couronne lors des discussions initiales avec Calgary Power, le temps qui s'est ensuite écoulé avant l'approbation finale et l'absence de vraie tentative de la part des représentants de la Couronne pour discuter avec la bande de la possibilité d'obtenir de meilleures conditions. La preuve démontrant que la bande est devenue indécise quant à ce qu'elle désirait après avoir signé la RCB, conjuguée avec l'absence de preuve montrant que la Couronne a fait un suivi auprès de la bande pour régler cette indécision, nous persuade que la bande n'avait pas une connaissance suffisante pour donner son consentement éclairé au cours des quinze mois précédant l'approbation finale.

Conclusions et recommandation

Nous concluons que la Couronne a manqué à un certain nombre d'obligations fiduciaires, en particulier celle d'empêcher un marché inconsidéré ou s'apparentant à de l'exploitation, étant donné que la Couronne savant qu'un paiement forfaitaire unique pour un droit à long terme sur des terres de réserve, pour lequel la bande ne recevait aucun avantage continu, était inadéquat et injuste. Nous concluons aussi que, en appliquant le critère utilisé dans *Apsassin* d'une personne raisonnable dans la gestion de ses propres affaires, la Couronne n'aurait pas conclu un marché de ce genre pour elle-même en 1969. Cependant, l'ayant fait au nom de la bande d'Alexis, la Couronne avait une autre obligation, aider la bande à mettre en oeuvre son pouvoir de taxation, si nécessaire en percevant les recettes au nom de la bande, puisque cela constituait le moyen le plus viable de récupérer une partie des pertes subies dans le cadre de l'entente d'expropriation.

Nous recommandons donc que la revendication de la Première Nation d'Alexis soit acceptée pour négociations en vertu de la Politique des revendications particulières du Canada.

PARTIE I
INTRODUCTION

CONTEXTE DE L'ENQUÊTE

En 1959, Calgary Power Ltd. (Calgary Power) – société remplacée par l'actuelle TransAlta Utilities Corporation (TransAlta) – installe une ligne de distribution d'électricité pour alimenter la nouvelle école de jour d'Alexis située dans le quart sud-est de la section 11, Township 55, rang 4, ouest du 5e méridien (SE11-55-4-O5M) dans la réserve indienne (RI) 133 de la bande d'Alexis[1]. La réserve, qui se trouve à environ soixante kilomètres au nord-ouest d'Edmonton, n'avait pas l'électricité avant ce moment. Une emprise de trente pieds était prévue pour cette ligne, mais sa superficie exacte est imprécise parce qu'elle n'a jamais été arpentée. Elle se trouve à peu de distance au nord du lac Ste Anne, qui forme la limite naturelle sud de la réserve. La ligne s'étend en direction ouest de la limite est de la réserve sur une distance de 1,4 kilomètres (⅞ mille) avant de bifurquer sud-ouest sur un autre 1,6 kilomètres (un mille) jusqu'à l'emplacement de l'école. Aux termes du permis accordé par le Canada à Calgary Power, le paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens* habilitait la compagnie à exercer ses droits sur l'emprise[2] « tant et aussi longtemps que le droit de passage en question sera requis aux fins d'une ligne de transport d'électricité ». La bande n'a reçu aucun paiement en vertu du permis, même s'il était entendu que des membres de la bande seraient rémunérés pour débroussailler l'emprise.

Huit ans plus tard, en 1967, Calgary Power construit un embranchement à partir de la ligne de distribution de 1959, principalement pour desservir des chalets situés à West Cove sur la rive sud du lac Ste Anne. Jusqu'alors, l'école de jour était le seul bâtiment dans la RI 133 alimenté en électricité mais, avec le centenaire du Canada, un programme plus étendu d'électrification de la réserve commence, à partir des lignes de distribution de 1959 et 1967[3]. La ligne de 1967 s'étendait d'un point situé dans la réserve sur la ligne précédente et allait en direction sud-est vers la rive nord

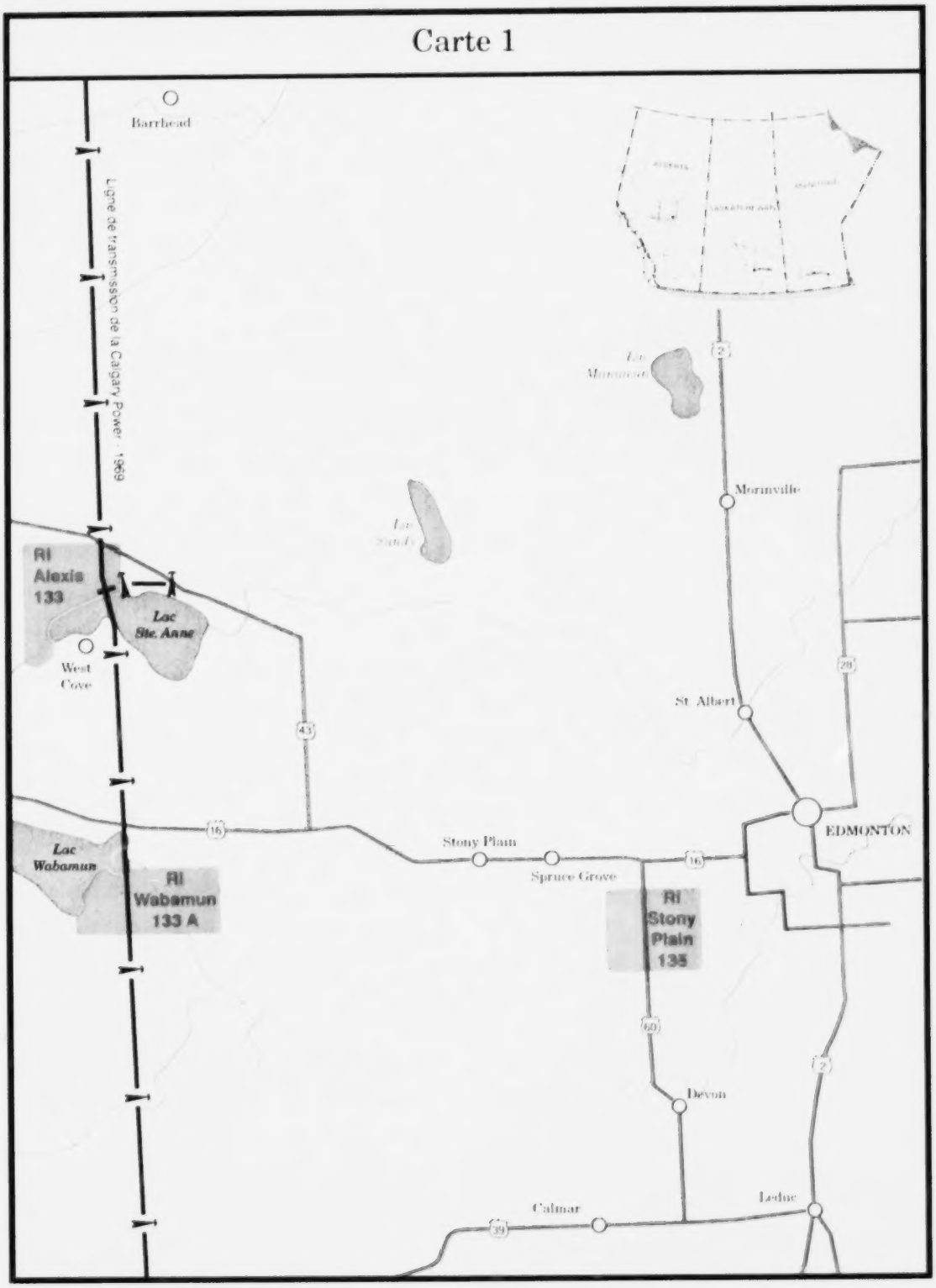
---

1 Selon le contexte historique, la Première Nation d'Alexis portera le vocable de la « bande d'Alexis », la « bande » ou la « Première Nation ».

2 Les termes « emprise » et « servitude » sont utilisés de manière interchangeable dans les documents historiques [ndt : selon le contexte, lorsqu'il s'agit de l'espace physique, nous utiliserons plutôt le terme « emprise » en français].

3 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 76, Howard Mustus).

Carte 1


Barrhead
Ligne de transmission de la Calgary Power - 1969
Lac Manawan
Lac Sandy
Morinville
St. Albert
EDMONTON
RI Alexis 133
Lac Ste. Anne
West Cove
Lac Wabamun
RI Wabamun 133 A
Stony Plain
Spruce Grove
RI Stony Plain 135
Devon
Calmar
Leduc
2
16
43
60
39
28

du lac Ste Anne, puis le long de la rive jusqu'à un rétrécissement du lac que les membres de la Première Nation appelle « The Narrow » ou « The Narrows » [le détroit]; à partir de là, la ligne suit la route voisine et le point traversant le détroit vers la rive sud. Représentant une superficie arpentée totale de 1,14 acres, l'emprise de 30 pieds[4] de la ligne de distribution de 1967 comprenait une combinaison de 13 poteaux et haubans, pour lesquels la bande a reçu une indemnisation unique de 195 $, soit 15 $ par poteau et hauban. Comme dans le cas du permis de 1959, les droits accordés à Calgary Power en vertu du paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens* dureront « tant et aussi longtemps que le droit de passage sera requis aux fins d'une ligne de transport d'électricité ».

Enfin, en 1969, Calgary Power installe une troisième ligne traversant la réserve de la bande d'Alexis pour apporter l'électricité de la centrale de la compagnie à Wabamun, en Alberta, jusqu'au lac des Esclaves, en Alberta. Cette ligne diffère des deux précédentes parce que, s'agissant d'une ligne de transport plutôt que d'une ligne de distribution, elle visait justement à transporter l'électricité *d'un bout à l'autre* de la réserve plutôt que de distribuer l'électricité dans les bâtiments et autres installations de la réserve ou des environs immédiats. Elle différait aussi sur un autre point, car plutôt que d'être accordée en vertu d'un permis prévu au paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens*, l'emprise est autorisée en vertu des dispositions d'expropriation provisions contenues à la fois dans la loi habilitante de la compagnie et à l'article 35 de la *Loi sur les Indiens*. La bande reçoit un paiement forfaitaire unique de 4 296 $ comme indemnité, au taux de 100 $ l'acre pour l'emprise de 150 pieds « tant et aussi longtemps que les terres en question seront requises aux fins du droit de passage de la ligne de transport d'électricité », et des membres de la bande sont payés au tarif de 300 $ l'acre pour débroussailler les terres requises.

L'emplacement de la RI 133 apparaît sur la carte 1 et celui des trois lignes d'électricité est représenté sur la carte 2 du présent rapport (voir aux pages 2 et 14).

Dans le mémoire de revendication qu'elle présente à la Direction générale des revendications particulières du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) le 4 octobre 1995

---

[4] « Sketch Plan showing Proposed Right-of-Way of Power Line for Calgary Power Ltd. » [croquis représentant l'emprise proposée pour la ligne électrique de Calgary Power Ltd.], 11 janvier 1967 (Pièce 10 de la CRI, p. 186).

en demandant que la revendication fasse l'objet d'un « traitement accéléré »[5], la Première Nation d'Alexis prétend que le Canada n'a pas protégé les intérêts de la population « vulnérable et dépendante » de la bande d'Alexis dans chacune des trois transactions. En ce qui concerne la ligne de transport de 1969, la Première Nation prétendait que le MAINC avait manqué à un certain nombre d'obligations fiduciaires et elle s'objectait à ce qu'en apparence le Canada n'ait pas insisté pour que des paiements annuels soient versés pour l'emprise accordée à Calgary Power. Ces manquements de la part du Canada, selon la Première Nation, ont eu pour résultat que « la Première Nation d'Alexis n'a pas obtenu une valeur juste et raisonnable pour l'utilisation de sa réserve indienne par [Calgary Power] », et qu'elle a « perdu et continue de perdre des revenus substantiels qui, dans le contexte d'une conduite et de conseils sages et prudents d'un fiduciaire raisonnable et informé, auraient été, ou auraient dû être, obtenus pour un bénéficiaire se trouvant dans une situation similaire[6]. »

Vers la même époque, la Première Nation a communiqué avec TransAlta en vue d'exiger de la compagnie des droits annuels en vertu d'une clause du permis de 1969 exigeant que Calgary Power « paie les droits, taxes, tarifs et impôts devenant payables par lui [Calgary Power] ou un autre occupant de l'emprise et devenant échus pendant que sont en vigueur les droits consentis, et devenant échus ou réclamés à l'égard des ouvrages ou de leur utilisation par le titulaire de l'emprise. » Dans une résolution du conseil de bande (RCB) datée du 19 septembre 1995, la Première Nation réclamait rétroactivement des droits de 4 000 $ par année de 1970 à 1980, de 5 000 $ par année de 1980 à 1990, et de 6 000 $ par année de 1990 à 2000. Elle demandait en outre à son conseiller juridique de prendre « toutes les mesures nécessaires contre le Canada et TransAlta Utilities [afin de] veiller à la perception des droits annuels[7]. »

---

5 Jerome N. Slavik, Ackroyd Piasta Roth & Day, avocats et procureurs, à Manfred Klein, Revendications particulières de l'Ouest, MAINC, 4 octobre 1995.

6 Première Nation d'Alexis, « Statement of Claim re Breach of Crown's Fiduciary and Statutory Duty in Granting Right-of-Way to Calgary Power for Electrical Power Transmission Lines on Alexis Indian Reserve #133 » [Mémoire de la revendication], octobre 1995, p. 9-10 (Pièce 1 de la CRI).

7 Première Nation d'Alexis, résolution du conseil de bande 95-96/133-3-6-20, 19 septembre 1995 (Pièce 1 de la CRI, p. 38-39).

Toutefois, le 23 octobre 1995, Wolfgang Janke, vice-président aux services à la clientèle de TransAlta, répond que selon les termes du permis de 1969, la Première Nation ne pouvait exiger de nouveaux droits de la manière proposée. Janke indique que la compagnie est disposée à envisager de payer des taxes ou de faire des paiements tenant lieu de taxes, mais il rejette toute possibilité que l'entreprise fasse des paiements de ce genre de manière rétroactive[8]. Le conseiller juridique de la Première Nation transmet la lettre de Janke à Manfred Klein des Revendications particulières de l'Ouest (RPO) le 29 novembre 1995 et demande qu'elle soit ajoutée au mémoire de revendication soumis par la Première Nation en octobre 1995. Le conseiller juridique prétend que, parce que la Première Nation avait eu peu ou pas de possibilité de recouvrer ses pertes de TransAlta, elle demanderait au MAINC de l'indemniser pleinement[9].

Après la publication de la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Apsassin*[10], la Première Nation d'Alexis dépose le 23 avril 1996 un nouveau supplément à son mémoire original. Le conseiller juridique exhorte le négociateur fédéral Al Gross, des Revendications particulières de l'Ouest, de conclure, en se fondant sur *Apsassin*, que « le MAINC doit agir comme une personne raisonnable, prudente et bien informée dans des circonstances similaires et veiller à ce que les transactions foncières soient dans l'intérêt des Indiens. » Le conseiller juridique prétend en outre que, étant donné « la perte permanente ou à très long terme de ses terres », la population d'Alexis aurait dû être indemnisée non seulement pour l'installation de pylônes et les frais connexes pour débroussailler le terrain, mais aussi de manière continue pour la perte d'usage de la propriété en question; en outre, on aurait dû l'aviser plus tôt qu'elle pouvait obtenir d'autres paiements annuels sous forme de taxes ou de paiements tenant lieu de taxes. Le conseiller juridique faisait valoir que

---

[8] Wolfgang Janke, vice-président, Services à la clientèle, TransAlta Utilities Corporation, à Jerome N. Slavik, Ackroyd Piasta Roth & Day, avocats et procureurs, 23 octobre 1995 (Pièce 2 de la CRI, p. 3-4).

[9] Jerome N. Slavik, Ackroyd Piasta Roth & Day, avocats et procureurs, à Manfred Klein, Revendications particulières de l'Ouest, MAINC, 29 novembre 1995 (Pièce 2 de la CRI, p. 2).

[10] *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 RCS 344. Cette décision est connue communément sous le vocable *Apsassin*.

le Canada avaient en outre omis de s'acquitter de son « obligation continue et de la possibilité tout au long des 27 ans d'existence de la servitude de corriger cette erreur ou cette inattention[11]. »

Dans l'intervalle, les Revendications particulières de l'Ouest effectuent une recherche de confirmation du mémoire de la Première Nation et rédigent un rapport historique daté du 29 avril 1996 (le rapport des RPO) en vue d'un examen juridique de la revendication par le ministère de la Justice[12]. Le rapport est transmis au conseiller juridique de la Première Nation pour « examen et analyse », et le 11 août 1996, celui-ci fait savoir au Canada que, à son avis, le rapport confirme le manquement des Affaires indiennes à son « obligation légale et fiduciaire envers la Première Nation. » Étant donné qu'il considère que l'indemnité due à la Première Nation représente moins de 500 000 $, il répète la demande de « traitement accéléré » de la revendication[13].

Dans les mois qui suivent, cependant, l'examen de la revendication que devait faire le Canada est reporté à plusieurs reprises. Après avoir été informé qu'il y aurait un « délai d'une durée indéterminée » dans le traitement de la revendication, le conseiller juridique de la Première Nation présente le 21 août 1997 sa première demande à la Commission des revendications des Indiens (la Commission) qu'elle considère que le Canada a rejeté la revendication de sorte qu'une enquête puisse être lancée. En décembre 1997, le Canada retient les services de Public History Inc. (PHI) afin que l'entreprise effectue une recherche additionnelle d'ici le 15 juin 1998.

Entre temps, pour protéger sa position juridique, la Première Nation intente une action devant la Cour fédérale du Canada, Section de première instance, le 10 juin 1998, ayant auparavant fait

---

11 Jerome N. Slavik, Ackroyd Piasta Roth & Day, avocats et procureurs, à Al Gross, négociateur fédéral, Revendications particulières de l'Ouest, MAINC, 23 avril 1996 (Pièce 3 de la CRI, p. 1-3).

12 « Alexis Powerline Easement Claim », préparé à la demande des Revendications particulières de l'Ouest, 29 avril 1996 (Pièce 4 de la CRI). La source du rapport n'est pas claire. L'auteur utilise le vocable « le consultant » et indique qu'il a été « préparé à la demande des Revendications particulières de l'Ouest et ne reflète pas nécessairement le point de vue du gouvernement du Canada ». Toutefois, dans une lettre datée du 9 décembre 1996 en réponse à la demande de financement de la Première Nation pour répondre au rapport, Donna Reid-Daly des Affaires indiennes parle du document comme du « rapport historique préparé par la Direction générale des revendications particulières concernant la revendication de la bande indienne d'Alexis relativement à l'emprise de TAU [TransAlta Utilities] » : Donna Reid-Daly, Division du financement de la recherche, Revendications et gouvernement indien, MAINC, à Jerome N. Slavik, Ackroyd Piasta Roth & Day, avocats et procureurs, 9 décembre 1996 (Dossier 2108-1-2 de la CRI, vol 1).

13 Jerome N. Slavik, Ackroyd Piasta Roth & Day, avocats et procureurs, à Al Gross, négociateur fédéral, Revendications particulières de l'Ouest, MAINC; Michel Roy, directeur général, Revendications particulières, MAINC; et Karen Allen, directrice de la recherche, MAINC, 11 août 1996 (Pièce 5 de la CRI).

savoir au MAINC que, si la revendication était validée, la Première Nation suspendrait la poursuite. Néanmoins, bien que la recherche de PHI arrivait à terme, le Canada choisit d'interrompre l'examen de la revendication en vertu de la Politique des revendications particulières tant que l'affaire serait « active » devant les tribunaux. La préparation du rapport de recherche ne recommence qu'en mars 1999 lorsque, après que le Canada eut informé la Première Nation de ses motifs pour avoir suspendu les travaux dans le dossier, le conseiller juridique de la Première Nation obtient une ordonnance de la Cour fédérale plaçant la poursuite en suspens. Toutefois, même une fois que cette mesure eut été prise, l'avancement des travaux du Canada dans le dossier continue de prendre du retard.

Enfin, après que la Première Nation eut demandé à de multiples reprises au Canada de divulguer l'état du rapport de recherche et à la Commission que la revendication soit réputée avoir été rejetée, la Commission, le 27 octobre 1999, accepte la demande d'enquête de la Première Nation. Le 4 janvier 2000, Paul Girard, directeur général des Revendications particulières, informe la Commission que « la revendication n'a pas encore été rejetée par le processus des revendications, et qu'en conséquence, la Commission des revendications des Indiens n'est pas en position d'examiner le dossier. » Il ajoute que le rapport de recherche de PHI est terminé et, qu'après examen par la Première Nation, il serait acheminé au ministère de la Justice; ce n'est qu'après étude par ce Ministère que le MAINC serait en mesure de communiquer à la Première Nation la position préliminaire du Canada sur la revendication[14]. Dans une correspondance subséquente, datée du 7 février 2000 et adressée à Kathleen Lickers, conseillère juridique principale de la Commission, Robert Winogron, conseiller juridique aux Services juridiques du MAINC, conteste la compétence de la Commission à faire enquête dans cette affaire, puisque la revendication de la Première Nation n'a pas encore été rejetée par le inistre et que la loi habilitante de la Commission ne lui permet de faire enquête et rapport sur une revendication qu'une fois qu'elle a ainsi été rejetée[15].

La Commission établit un mémoire documentaire exposant les allégations de la Première Nation quant aux retards, et le diffuse aux parties le 25 février 2000. Les parties conviennent que

---

[14] Paul Girard, directeur général, Revendications particulières, MAINC, à David Osborn, c.r., conseiller juridique de la Commission des revendications des Indiens, 4 janvier 2000 (Dossier 2108-1-2 de la CRI, vol 1).

[15] Robert Winogron, conseiller juridique, Services juridiques du MAINC, à Kathleen Lickers, conseillère juridique principale, Commission des revendications des Indiens, 7 février 2000 (Dossier 2108-1-2 de la CRI, vol 1).

la Commission examinerait la contestation de mandat en se fondant sur le mémoire documentaire et les autres pièces déposées[16]. Finalement, la Commission publie sa décision provisoire le 27 avril 2000, concluant premièrement que les mots « que le Ministre a déjà rejetées » peuvent inclure les situations où la conduite du Canada équivaut à un rejet et, deuxièmement, que la conduite du Canada en l'espèce constituait un rejet de ce genre. La Commission concluait donc qu'elle était habilitée à faire enquête et à examiner la revendication[17]. Le texte complet de la décision provisoire de la Commission est joint au présent rapport à l'annexe A.

À la suite de cette décision, Paul Girard avise Kathleen Lickers le 21 juillet 2000 que le Canada n'était pas en position « d'affirmer que la revendication a été rejetée à juste titre en vertu de la Politique des revendications particulières, ou que la revendication peut être acceptée sous le régime de la Politique. » Il ajoute qu'il serait impossible au Canada de participer à l'enquête sauf à titre d'observateur et que c'est pourquoi il ne fournirait pas de documentation à la Commission aux fins de l'enquête. Il s'engage cependant à faire le point régulièrement sur l'état de l'examen juridique du Canada[18].

Au fur et à mesure que l'enquête avançait, la Commission tient une séance de planification à Edmonton le 28 juillet 2000 et prévoit l'échange de mémoires écrit entre les parties d'ici le 7 décembre 2000[19]. Cependant, l'élection fédérale du 27 novembre 2000 pousse le conseiller juridique du Canada à demander un ajournement pour lui permettre d'obtenir de nouvelles instructions lorsque le nouveau gouvernement serait en place. Avec le consentement de la Première

---

16 David E. Osborn, c.r., conseiller juridique auprès de la Commission des revendications des Indiens, à Jerome N. Slavik, Ackroyd Piasta Roth & Day, avocats et procureurs, et Robert Winogron, conseiller juridique, Services juridiques du MAINC, 16 mars 2000 (Dossier 2108-1-2 de la CRI, vol 1).

17 Commission des revendications des Indiens, *Décision provisoire : Première Nation d'Alexis – enquête sur les emprises accordées à TransAlta Utilities, Décision sur les objections du gouvernement du Canada*, 27 avril 2000 (Dossier 2108-1-2 de la CRI, vol. 1).

18 Paul Girard, directeur général, Revendications particulières, MAINC, à Kathleen Lickers, conseillère juridique principale, Commission des revendications des Indiens, 21 juillet 2000 (Dossier 2108-1-2 de la CRI, vol 1).

19 Kathleen N. Lickers, conseillère juridique principale, Commission des revendications des Indiens, à Jerome N. Slavik, Ackroyd Piasta Roth & Day, avocats et procureurs, et Carole Vary, Services juridiques du MAINC, 4 octobre 2000 (Dossier 2108-1-2 de la CRI, vol 1).

Nation, la remise des mémoires est reportée au début de 2001, les plaidoiries devant avoir lieu le 27 février 2001[20].

Toutefois, le 29 janvier 2001, le Canada rejette officiellement la revendication de la Première Nation. Le sous-ministre adjoint, W.J.R. Austin, répond point par point au mémoire de la Première Nation d'Alexis, niant que l'indemnisation payée à la Première Nation ait été inadéquate, que le Canada n'ait pas respecté les obligations fiduciaires qu'il aurait pu avoir face aux négociations entre Calgary Power et la bande, ou que le Canada ait eu l'obligation d'aviser la bande de son pouvoir de taxation ou d'autres pouvoirs conférés par la *Loi sur les Indiens*[21]. Le texte complet de la lettre d'Austin est joint au présent rapport à l'annexe B. En recevant cette lettre, la Commission accorde à la Première Nation un ajournement pour lui permettre de répondre à la position du Canada par écrit.

Au même moment, la poursuite de la Première Nation devant la Cour fédérale du Canada, mise en suspens sur ordonnance du juge Lemieux le 11 mars 1999, doit faire l'objet d'une vérification de situation le 16 février 2001 par la Cour. Le 9 février 2001, afin de permettre à la Première Nation de respecter l'échéance du 16 février, la Commission rend sa décision oralement et indique qu'elle procédera à l'enquête tout en sachant que la Première Nation en était à l'étape de plaider sa poursuite devant la Cour fédérale. Les parties demandent ensuite à la Commission de fournir par écrit les motifs de sa décision, ce qu'elle fait le 9 mars 2001. La décision provisoire de la Commission est jointe au présent rapport à l'annexe C.

Malgré la difficulté du Canada à décider comment fonctionner à la lumière de cette décision, la Commission continue l'enquête, commençant par rencontrer les anciens Nelson Alexis, Phillip Cardinal, l'ancien chef Howard Mustus et l'actuel chef Francis Alexis le 31 mai 2001 pour obtenir des déclarations de témoignage anticipé concernant la preuve susceptible d'être fournie à l'audience publique. La Commission fournit aux parties une transcription non officielle de l'enregistrement des déclarations faites par les anciens le 12 juillet 2001. L'audience publique et les plaidoiries étant

---

[20] Kathleen N. Lickers, conseillère juridique principale, Commission des revendications des Indiens, à Jerome N. Slavik, Ackroyd Piasta Roth & Day, avocats et procureurs, et Carole Vary, Services juridiques du MAINC, 2 novembre 2000 (Dossier 2108-1-2 de la CRI, vol 1).

[21] W.J.R. Austin, sous-ministre adjoint, Revendications et gouvernement Indiens, MAINC, au chef Francis Alexis, Première Nation d'Alexis, 29 janvier 2001 (Pièce 12B de la CRI, p. 1-8).

fixées provisoirement aux 26 et 27 septembre 2001 à Edmonton, la Commission contacte les conseillers juridiques des deux parties le 5 septembre 2001 pour confirmer qu'elles sont désireuses et capables de procéder[22]. La conseillère juridique du Canada répond que le gouvernement ne participerait pas à l'enquête tant que la Première Nation insisterait pour continuer sa poursuite devant la Cour fédérale au lieu de la mettre en suspens[23]. Éventuellement, le conseiller juridique de la Première Nation accepte de placer la poursuite en suspens en attendant que la Commission fournisse son rapport final.

L'audience publique a lieu dans la réserve d'Alexis le 5 décembre 2001, la Première Nation dépose son mémoire le 24 mai 2002, le Canada dépose le sien le 16 juillet 2002, et la Première Nation dépose une réplique le 31 juillet 2002. Les plaidoiries des parties ont eu lieu à Edmonton le 20 août 2002.

Un exposé des mémoires, de la preuve documentaire, des transcriptions, et du reste du dossier de la présente enquête apparaît à l'annexe D du présent rapport.

Mandat de la Commission

Le mandat de la Commission des revendications des Indiens est énoncé dans des décrets fédéraux autorisant les commissaires à tenir des enquêtes publiques sur les revendications particulières et à publier des rapports « sur la validité, en vertu de ladite politique [des revendications particulières], des revendications présentées par les requérants pour fins de négociations et que le Ministre a déjà rejetées[24]. » La Politique, énoncée dans la brochure publiée en 1982 par le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien sous le titre *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones – revendications particulières*, prévoit que le Canada acceptera pour négociations

---

22 Kathleen N. Lickers, conseillère juridique auprès de la Commission des revendications des Indiens, à Jerome N. Slavik, Ackroyd Piasta Roth & Day, avocats et procureurs, et Carole Vary, Services juridiques du MAINC, 5 septembre 2001 (Dossier 2108-1-2 de la CRI, vol 1).

23 Carole Vary, Services juridiques du MAINC, à Kathleen N. Lickers, conseillère juridique auprès de la Commission des revendications des Indiens, 10 septembre 2001 (Dossier 2108-1-2 de la CRI, vol 1).

24 Commission délivrée le 1er septembre 1992, conformément au décret CP 1992-1730 du 27 juillet 1992, modifiant la commission délivrée au commissaire en chef Harry S. LaForme le 12 août 1991, conformément au décret CP 1991-1329 du 15 juillet 1991.

les revendications qui révèlent, de la part du Canada, une « obligation légale » non respectée[25]. L'expression « obligation légale » est définie dans *Dossier en souffrance* de la manière suivante :

> La position du gouvernement sur les revendications particulières consistera à reconnaître celles qui révéleront le non-respect d'une « obligation légale », c'est-à-dire une obligation qu'il est tenu en droit de respecter.
>
> Il peut y avoir obligation légale dans l'une ou l'autre des circonstances suivantes :
>
> i) Le non-respect d'un traité ou d'un accord entre les Indiens et la Couronne.
> ii) Un manquement à une obligation découlant de la *Loi sur les Indiens* ou d'autres lois et règlements relatifs aux Indiens.
> iii) Un manquement à une obligation découlant de la responsabilité administrative du gouvernement à l'égard des fonds ou d'autres biens appartenant aux Indiens.
> iv) L'aliénation illégale de terres indiennes[26]

On a demandé à la Commission de faire enquête et rapport à savoir si la Première Nation d'Alexis a une revendication valide aux fins de négociations en vertu de la Politique des revendications particulières. Le présent rapport contient nos conclusions et recommandations sur le fondement de la revendication.

---

25 MAINC, *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones - revendications particulières* (Ottawa, ministre des Approvisionnements et des Services, 1982), repris dans (1994) 1 Actes de la Commission des revendications des Indiens (ACRI) 187, p. 195 (ci-après *Dossier en souffrance*).

26 *Dossier en souffrance*, 20; repris dans (1994) 1 ACRI 187, p. 195.

PARTIE II

CONTEXTE HISTORIQUE

TRAITÉ 6 ET CRÉATION DE LA RI 133

En août et septembre 1876, le Canada envoie le commissaire aux traités Alexander Morris, lieutenant-gouverneur du Manitoba et des Territoires du Nord-Ouest, ainsi que les commissaires James McKay et W.J. Christie pour rencontrer à Fort Pitt, Fort Carlton et Battle River les « Cris des plaines et les Cris des bois et d'autres tribus indiennes » pour négocier le Traité 6. Du point de vue du Canada, ce Traité a pour objet d'ouvrir la zone de 121 000 milles carrés du Traité 6 à la colonisation, l'immigration et à d'autres fins et pour établir la « paix et la bonne harmonie » entre les Indiens et le gouvernement. En échange pour que les Indiens cèdent leurs droits sur ce territoire, le Canada accepte, notamment, de « de mettre à part des réserves propres à la culture de la terre, tout en ayant égard aux terres présentement cultivées par les dits Sauvages, et d'autres réserves pour l'avantage des dits Sauvages, lesquelles seront administrées et gérées pour eux par le gouvernement de Sa Majesté pour la Puissance du Canada, pourvu que toutes telles réserves ne devront pas excéder en tout un mille carré pour chaque famille de cinq personnes, ou une telle proportion pour des familles plus ou moins nombreuses ou petites[27]. » Le texte du Traité se poursuit ainsi :

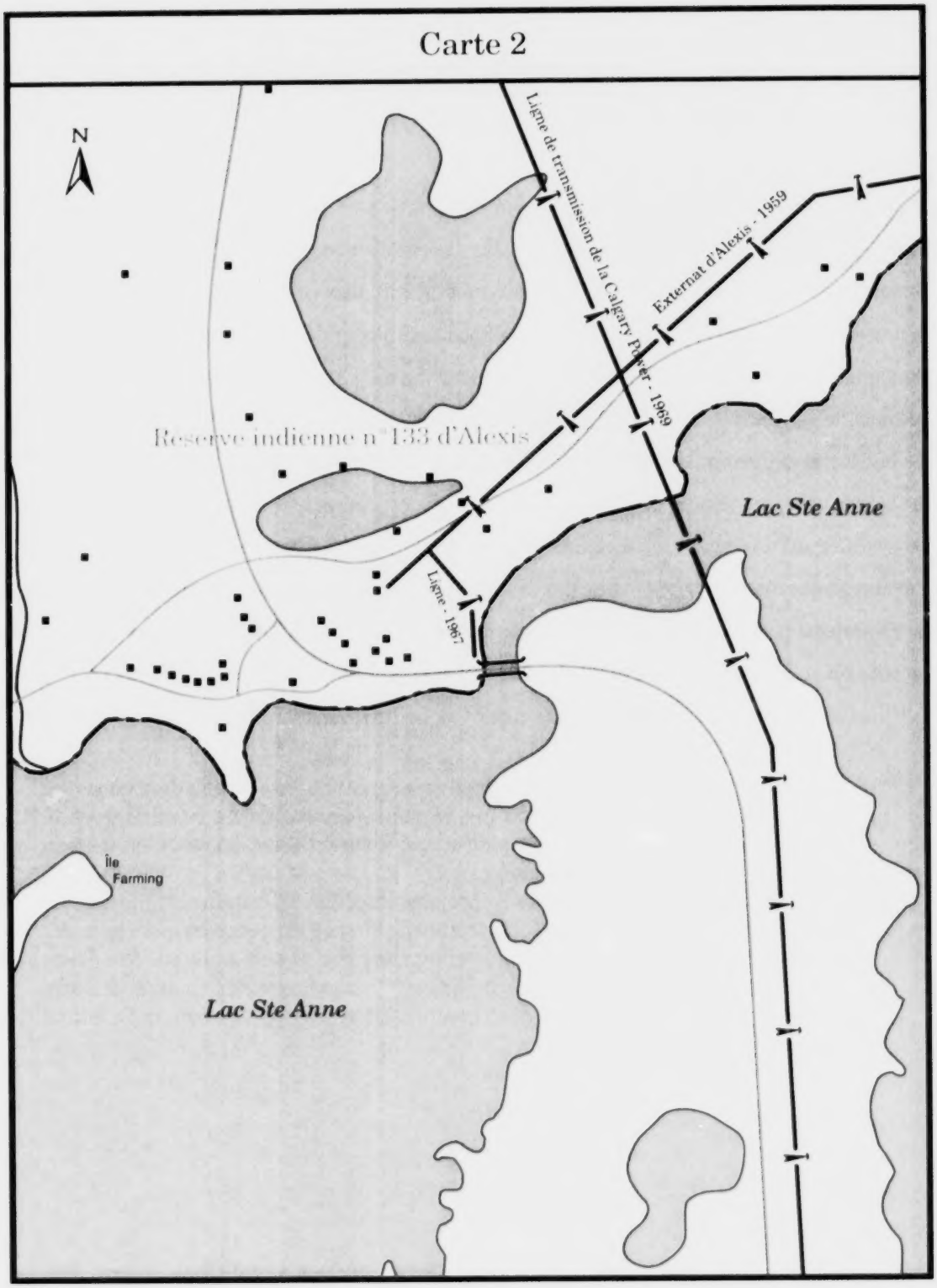
> Pourvu, néanmoins, que [...] les dites réserves de terre ou tout droit en icelles pourront être vendues et adjugées par le gouvernement de Sa Majesté pour le bénéfice et l'avantage des dits Sauvages, qui y auront droit, après qu'on aura au préalable obtenu leur consentement; [...]
>
> Il est de plus convenu entre Sa Majesté et les dits Sauvages que telles parties des réserves ci-dessus indiquées qui pourront de temps à autre être requises pour des travaux ou des édifices publics de quelque nature que ce soit, pourront être prises dans ce but par le gouvernement de Sa Majesté de la puissance du Canada, et il sera accordé une indemnité convenable en compensation des améliorations qui y auront été faites[28].

---

27 Canada, *Copie du Traité N° 6*, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1981, p. 4-5.

28 Canada, *Copie du Traité N° 6*, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1981, p. 5.

Carte 2


N
Ligne de transmission de la Calgary Power - 1969
Externat d'Alexis - 1959
Réserve indienne n° 133 d'Alexis
Lac Ste Anne
Ligne - 1967
Île Farming
Lac Ste Anne

L'année suivante, le 21 août 1877, en présence de l'interprète Peter Erasmus et de trois autres témoins, le chef Alexis Kees-kee-chee-chi et le chef adjoint Oo-mus-in-ah-soo-waw-sinee signent l'adhésion au Traité 6 au nom des ancêtres de l'actuelle Première Nation d'Alexis[29].

Pour remplir l'obligation de la Couronne consistant à fournir des terres de réserve, l'arpenteur fédéral George A. Simpson délimite la RI 133 sur la rive nord du lac Ste Anne pour la bande d'Alexis en octobre 1880. Comprenant 23 milles carrés, la réserve est confirmée par le décret fédéral CP 1151 le 17 mai 1889[30] et soustraite à l'application de l'*Acte des Terres fédérales* le 12 juin 1893 par décret CP 1694[31].

La ligne de distribution de 1959

Les événements principaux qui nous intéressent dans la présente enquête n'ont débuté qu'au milieu des années 1950. En 1953, on commence à planifier la nouvelle école autochtone de jour d'Alexis se trouvant aux coordonnées SE 11-55-4-O5M. En plus d'un bâtiment de deux classes devant être érigé près de la rive nord du lac Ste Anne, les plans comprennent le forage d'un puits parce que l'eau du lac est impropre à la consommation. Des plans concurrents d'une école rénovée dans la réserve voisine de Wabamun de la bande de Paul prévoient que le bâtiment soit câblé en vue de son électrification, puisque le réseau électrique était rendu à un mille de la bâtisse actuelle dans cette réserve, mais aucune intention n'est exprimée concernant l'école d'Alexis à ce moment[32]. Le 26 mai 1954, l'école autochtone de jour d'Alexis ouvre officiellement ses portes[33].

---

[29] Canada, *Copie du Traité N° 6*, Ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1981, p. 14.

[30] Canada, décret CP 1151, MAINC, Registre des terres indiennes, enregistrement n° B4000 (Pièce 10 de la CRI, p. 8-12).

[31] Canada, décret CP 1694, MAINC, Registre des terres indiennes, enregistrement n° 1151-6 (Pièce 10 de la CRI, p. 13-17). La Commission ne décide pas dans le présent rapport si l'arpentage fait par Simpson de la RI 133 répond à l'obligation du Canada de fournir des terres en vertu du Traité 6.

[32] G.H. Gooderham, superviseur régional des agences indiennes, Division des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, à Charles H. Buck, chef des Services du génie et de la construction, Division des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, 25 avril 1953, Archives nationales du Canada (AN), RG 10, vol. 8678, dossier 774/6-1-007, partie 1, ruban C-14199 (Pièce 10 de la CRI, p. 52).

[33] H.N. Woodsworth, surintendant, Agence d'Edmonton, Division des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, à E.A. Robertson, superviseur régional par intérim des agences indiennes, 5 mai 1954, AN, RG 10, vol. 8678, dossier 774/6-1-007, partie 1, ruban C-14199 (Pièce 10 de la CRI, p. 51).

Dès 1958, l'agence d'Edmonton des Affaires indiennes lance des plans visant à agrandir l'école en y construisant une classe additionnelle et un sous-sol, à remplacer les deux chaudières à bois actuelles par un système à eau chaude alimenté au mazout, à installer de nouvelles salles de bains munies d'une pompe liée au puits actuel et à installer un champ d'épuration, et à installer l'espace existant du sous-sol pour les programmes de métiers et d'économie domestique. L'architecte H.J. Slawek signale le 22 septembre 1958 que, parmi les améliorations, les « Affaires indiennes vont électrifier cette école au cours de l'année[34]. » Quatre moins plus tard, dans une lettre à E.A. Gardner, architecte au ministère des Travaux publics, le directeur des Affaires indiennes H.M. Jones donne des instructions additionnelles devant être transmises à l'architecte du district en préparation des appels d'offres :

> [Traduction]
> 1. Le bâtiment actuel n'est pas câblé pour l'électricité. Cela devrait être prévu dans le document d'appel d'offres en préparation.
> 2. Le courant électrique sera amené au site par notre Ministère[35].

En mai 1959, R.F. Battle, superviseur régional des Affaires indiennes pour l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest, informe l'administration centrale que le coût estimé pour prolonger le réseau électrique jusqu'à l'école s'élèverait à environ 4 000 $. Il ajoute que ce chiffre avait été inscrit au budget pour cette année et que, même si aucune demande de service n'avait encore été faite, on pourrait s'attendre à ce que l'endroit soit électrifié d'ici le 1er septembre 1959 si la demande était présentée immédiatement[36].

---

[34] H.J. Slawek, architecte, ministère des Travaux publics, « Site Investigation Report, Edmonton Agency – Alexis », 22 septembre 1958, AN, RG 10, vol. 8679, dossier 774/6-1-007, partie 2, ruban C-14199 (Pièce 10 de la CRI, p. 105-106).

[35] H.M. Jones, directeur, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, à E.A. Gardner, architecte en chef, Direction de la construction immobilière, ministère des Travaux publics, 23 janvier 1959, AN, RG 10, vol. 8679, dossier 774/6-1-007, partie 2, ruban C-14199 (Pièce 10 de la CRI, p. 112).

[36] R.F. Battle, superviseur régional – Alberta et Territoires du Nord-Ouest, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, à la Direction générale des affaires indiennes, 1er mai 1959, AN, RG 10, vol. 8679, dossier 774/6-1-007, partie 2, ruban C-14199 (Pièce 10 de la CRI, p. 114).

Will Smith, superviseur commercial à la Division d'Edmonton de Calgary Power fournit des chiffres plus concrets le 15 juin 1959. Smith estime que le coût pour passer une ligne de 7 620 volts sur 3¼ milles en direction nord à partir des coordonnées NE 23-54-4-O5M – « le chemin le plus court » – s'élèverait à 6 191 $, y compris le prix d'un transformateur. Cependant, il fait remarquer qu'il serait avantageux pour la bande de faire venir l'électricité de l'est parce que cela permettrait de partager le coût entre un certain nombre de consommateurs :

> [Traduction]
> [E]n ayant à l'esprit le développement probable des services d'été à l'est de la réserve indienne, nous sommes d'avis de construire le prolongement de la ligne à partir de Gunn, et prévoyons bien entendu que les clients du service d'été payeront leur part du coût. [...]
>
> Nous demanderions à votre Ministère de payer une contribution à la construction de 2 500 $[17].

Battle transmet cette information à la Direction générale des affaires indiennes à Ottawa le 18 juin 1959[18], où elle est renvoyée au Conseil du Trésor avec la recommandation de Jones qu'elle soit acceptée. Indiquant que Calgary Power était « la seule firme de la région capable d'exécuter les travaux », Jones fait observer que « [l]es tarifs pour l'approvisionnement en électricité n'excéderont pas les tarifs établis exigés de consommateurs comparables dans la localité. » Il ajoute par erreur que la ligne couvrirait une distance de 3¼ milles, faisant clairement allusion à la longueur requise si elle arrivait du sud plutôt que de l'est comme le prévoyait en réalité le projet[19]. Néanmoins, selon

---

[17] Will Smith, superviseur commercial, Division d'Edmonton, Calgary Power, à G.S. Lapp, surintendant des Affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, 15 juin 1959, AN, RG 10, vol. 8679, dossier 774/6-1-007, partie 2, ruban C-14199 (Pièce 10 de la CRI, p. 115).

[18] R.F. Battle, superviseur régional – Alberta et Territoires du Nord-Ouest, à la Direction générale des affaires indiennes, 18 juin 1959, AN, RG 10, vol. 8679, dossier 774/6-1-007, partie 2, ruban C-14199 (Pièce 10 de la CRI, p. 117).

[19] Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, « Authority to Enter into Contract, Details of Request to the Honourable the Treasury Board » [Autorisation à passer un marché, détails de la demande au Conseil du Trésor], 24 juin 1959, AN, RG 10, vol. 8679, dossier 774/6-1-007, partie 2, ruban C-14199 (Pièce 10 de la CRI, p. 118).

la délibération nº 551195 du Conseil du Trésor datée du 2 juillet 1959, la soumission de Calgary Power en vue de construire la ligne est acceptée[40].

La prochaine étape consistait à obtenir l'autorisation de la bande pour que Calgary Power érige sa ligne électrique dans la RI 133. À l'époque, il existait trois façons dont cela pouvait se faire. La première était un permis en vertu du paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens* de 1952, dont voici le texte :

> **[28]**(2) Le Ministre peut, au moyen d'un permis par écrit, autoriser toute personne, pour une période d'au plus un an, ou, avec le consentement du conseil de la bande, pour toute période plus longue, à occuper ou utiliser une réserve, ou à résider ou autrement exercer des droits sur une réserve[41].

Dans un *Guide de la gestion foncière et des procédures* publié en 1983, les Affaires indiennes faisaient remarquer que les permis délivrés sous le régime du paragraphe 28(2) « convenaient aux droits de passage nécessaires aux lignes de distribution électrique alimentant des usagers dans une réserve » et « pour faciliter l'accès à la réserve », mais « pas aux fins de traverser la réserve ». Le guide ajoutait qu'un droit accordé en vertu du paragraphe 28(2) ne pouvait « être exclusif au détenteur du permis[42]. » Tel qu'indiqué dans la *Loi*, un droit de plus d'un an devait être approuvé à la fois par le conseil de bande et le ministre responsable des Affaires indiennes. Selon le rapport de PHI, les permis accordés sous le régime du paragraphe 28(2) représentaient la façon la plus courante par laquelle des servitudes étaient créées pour les services publics dans les réserves indiennes, la forme du document pouvant varier d'une « simple lettre » à une entente juridique formelle entre le Ministre et la compagnie visée[43].

---

40 Ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, Direction générale des affaires indiennes, « Authority for Expenditure » [Autorisation de dépense], 9 juillet 1959, AN, RG 10, vol. 8679, dossier 774/6-1-007, partie 2, ruban C-14199 (Pièce 10 de la CRI, p. 119).

41 *Loi sur les Indiens*, SRC 1952, c. 149, par. 28(2), modifié par SC 1956, c. 40, art. 10.

42 MAINC, Direction des terres, Direction générale des réserves et des fiducies, *Guide de la gestion foncière et des procédures*, septembre 1983 (Pièce 7 de la CRI, p. 68-69).

43 Public History Inc., « Alexis First Nation Hydro Right of Way Claims, Historical Report », 12 novembre 1999, p. 27 (Pièce 6 de la CRI, p. 27).

La deuxième méthode par laquelle on pouvait accorder l'autorisation à Calgary Power d'occuper et d'utiliser une emprise dans la RI 133 venait des dispositions d'expropriation contenues à l'article 35 de la version de 1952 de la *Loi sur les Indiens*, dont voici le texte :

> **35**(1) Lorsque, par une loi du Parlement du Canada ou d'une législature provinciale, Sa Majesté du chef d'une province, une autorité municipale ou locale, ou une corporation, a le pouvoir de prendre ou d'utiliser des terres ou tout droit afférent sans le consentement du propriétaire, ce pouvoir peut, avec le consentement du gouverneur en conseil et aux conditions qu'il est loisible à ce dernier de prescrire, être exercé relativement aux terres dans une réserve ou à tout intérêt y afférent.
>
> (2) À moins que le gouverneur en conseil n'en ordonne autrement, toutes les matières concernant la prise ou l'utilisation obligatoire de terres dans une réserve, aux termes du paragraphe (1), doivent être régies par la loi qui confère les pouvoirs.
>
> (3) Lorsque le gouverneur en conseil a consenti à l'exercice des pouvoirs mentionnés au paragraphe (1) par une province, autorité ou corporation, il peut, au lieu que la province, l'autorité ou la corporation prenne ou utilise les terres sans les consentement du propriétaire, permettre un transfert ou octroi de ces terres à la province, autorité ou corporation, sous réserve des conditions prescrites par le gouverneur en conseil.
>
> (4) Tout montant dont il est convenu ou qui est accordé à l'égard de la prise ou de l'utilisation obligatoire de terrains sous le régime du présent article ou qui est payé pour un transfert ou un octroi de terre selon le présent article, doit être versé au receveur général du Canada à l'usage et au profit de la bande ou à l'usage et au profit de tout Indien qui a droit à l'indemnité ou au paiement du fait de l'exercice des pouvoirs mentionnés au paragraphe (1)[44].

Il semble que les parties à la présente enquête aient convenu qu'à l'époque en question, Calgary Power était une société possédant un pouvoir d'expropriation conforme au paragraphe 35(1) de la *Loi sur les Indiens* de 1952. Le pouvoir d'exproprier des entreprises comme Calgary Power était énoncé dans la loi dite *The Water, Gas, Electric and Telephone Companies Act* de l'Alberta[45].

---

[44] *Loi sur les Indiens*, SRC 1952, c. 149, art. 35.

[45] *The Water, Gas, Electric and Telephone Companies Act*, RSA 1955, c. 361, art. 30-33, mod. par SA 1956, c. 60, art. 4.

Le *Guide de gestion foncière et des procédures* de 1983 affirme que les dispositions en matière d'expropriation conviennent à des situations différentes de celles visées par le paragraphe 28(2) :

> On ne doit avoir recours à l'article 35 de la Loi sur les Indiens que lorsqu'un organisme provincial ou municipal ou une société privée ou publique détenant des pouvoirs d'expropriation a besoin de terres dans une réserve à une fin qui par nécessité en exige *l'usage exclusif*. Autrement dit, l'article 35 prévoit de façon générale le transfert sans réserve du contrôle et de l'administration des terres visées, bien qu'il soit possible de procéder à un transfert ne conférant pas un contrôle et une administration absolus à l'acquéreur, comme dans les cas de servitudes aux fins de services d'utilité publique[46].

Le guide précise en outre que les servitudes prévues à l'article 35 visait les « installations de transmission, dont les points de départ et d'arrivée sont situés à l'extérieur de la réserve et qui traversent celle-ci en lui fournissant peu ou pas de services. » Parmi les exemples d'installations de transmission nécessitant une autorisation en vertu de l'article 35, on cite « les lignes de transmission à haute tension et les servitudes souterraines pour la pose de pipelines ou de conduites d'eau ou de gaz[47]. » Selon l'article 35, les droits de passage de ce genre, même si leur utilisation était relativement exclusive et s'ils étaient ordinairement accordés pour des périodes assez longues, si ce n'est à perpétuité, ne nécessitaient que l'approbation du gouverneur en conseil et le consentement de la bande. Cependant, selon la recherchiste du gouvernement Vivian Little, il semble que, dans les années 1950, les Affaires indiennes ont commencé à obtenir le consentement du conseil de bande avant de soumettre des expropriations au gouverneur en conseil pour approbation, ne faisant exceptions que les dossiers où primait l'intérêt national[48].

---

[46] Direction des terres, Direction générale des réserves et des fiducies, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Guide de la gestion foncière et des procédures*, septembre 1983 (Pièce 7 de la CRI, p. 57). Italiques ajoutés.

[47] Direction des terres, Direction générale des réserves et des fiducies, ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, *Guide de la gestion foncière et des procédures*, septembre 1983 (Pièce 7 de la CRI, p. 70-71).

[48] Vivian Little, « Guidelines on Expropriations », mars 1994 (Pièce 7 de la CRI, p. 7-9).

PHI fait observer que, à l'époque, avant que les politiques régissant l'octroi des emprises pour les services publics soient revues à la fin des années 1960, les droits accordés en vertu du paragraphe 28(2) et de l'article 35 possédaient certaines caractéristiques communes :

> [Traduction]
>
> Que ce soit dans le cas des permis délivrés en vertu du paragraphe 28(2) ou des terres prises en vertu de l'article 35, l'indemnité versée pour la servitude, le cas échéant, était payée à la bande (et dans certains cas à des membres de la bande pour les aménagements et les droits du détenteur d'un billet de location) de manière forfaitaire, sans que soient prévus de loyer annuel ou de révision périodique de l'indemnité. Lorsque la servitude amenait un avantage à la bande, par exemple l'électricité ou le service téléphonique, une indemnité symbolique était souvent payée à la bande. Il était peu commun que des droits réversifs soient accordés à la bande s'il arrivait que le terrain ne soit plus requis pour une emprise[49].

La troisième façon dont on pouvait accorder à Calgary Power l'autorisation de construire et d'entretenir ses lignes électriques dans la RI 133 en 1959 consistait à recourir aux dispositions régissant les cessions apparaissant aux articles 37 à 41 de la *Loi sur les Indiens* de 1952[50].

Les dispositions en question permettaient d'obtenir une cession absolue ou restreinte, conditionnelle ou sans condition. Elles étaient intéressantes en raison de la plus grande certitude liée à l'obtention du consentement de l'ensemble de la bande à l'aliénation de droits dans une réserve. Cependant, les exigences techniques serrées de ces clauses signifiaient que le consentement nécessaire pourrait être plus difficile et plus long à obtenir que les autorisations relativement plus simples à obtenir du conseil de bande seul en vertu du paragraphe 28(2) et – en pratique, bien que la loi ne l'exige pas – en vertu de l'article 35. On n'a toutefois pas eu recours à ces dispositions pour accorder les emprises en cause dans la présente revendication.

Le 21 octobre 1959, la question de l'emprise de la ligne de distribution d'électricité de Calgary Power jusqu'à l'école de jour rénovée est examinée par le conseil de bande d'Alexis. La Commission ne dispose d'aucun élément de preuve concernant la nature des discussions entre le conseil de bande et Calgary Power ou quant à la participation, le cas échéant, de représentants des

---

[49] Public History Inc., «Alexis First Nation Hydro Right of Way Claims, Historical Report», 12 novembre 1999, p. 28 (Pièce 6 de la CRI, p. 28).

[50] *Loi sur les Indiens*, SRC 1952, c. 149, art. 37 à 41, modifié par SC 1956, c. 40, art. 11.

Affaires indiennes au nom de la bande. Néanmoins, le conseil de bande autorise ce droit de passage au moyen d'une résolution signée par les conseillers John Cardinal, Willie Lefthand et Paul Kootenay, laquelle prévoit ce qui suit :

> [Traduction]
> Qu'il soit accordé à CALGARY POWER CO. LIMITED une servitude de trente pieds de large pour une ligne électrique devant aller du côté est de la réserve d'Alexis entre les sections 7 et 18, Township 55, rang 3, ouest du 5e méridien et les sections 12 et 13, Township 55, rang 4 ouest du 5e méridien sur environ 7/8 de mille, puis en direction sud-ouest jusqu'à l'école située dans le quart sud-est de la section 11, Township 55, rang 4, ouest du 5e méridien; cette distance étant d'approximativement un mille, la distance totale dans la réserve s'élève à 1 mille et 7/8; aux conditions suivantes :
>
> 1. que les membres de la bande d'Alexis soient employés à débroussailler l'emprise;
>
> 2. qu'aucun paiement ne soit fait au fonds de la bande d'Alexis pour la servitude[51].

Il est à remarquer la présence dans cette RCB de la clause de renonciation au paiement d'une indemnité pour la servitude et de celle exigeant que Calgary Power emploie des membres de la bande pour débroussailler l'emprise, et l'absence de modalité définissant la durée pendant laquelle l'emprise et les droits connexes demeureraient en vigueur. De plus, parce que l'emprise avait été autorisée par le conseil de bande plutôt que par l'ensemble de la bande, le permis ne pouvait être délivré en vertu des dispositions de la *Loi sur les Indiens* régissant les cessions, mais la résolution ne précise pas non plus s'il serait délivré en vertu du paragraphe 28(2) ou de l'article 35. Néanmoins, J.R. Wild, le surintendant de l'agence indienne d'Edmonton, fait parvenir la résolution au superviseur régional Battle le 23 octobre 1959 en recommandant que la Direction générale des affaires indiennes l'approuve[52].

---

[51] Bande d'Alexis, résolution du conseil de bande, 21 octobre 1959, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 124-125).

[52] J.R. Wild, surintendant, Agence indienne d'Edmonton, à R.F. Battle, superviseur régional – Alberta et Territoires du Nord-Ouest, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, 23 octobre 1959, AN, RG 10, vol. 8679, dossier 774/6-1-007, partie 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 126).

Pendant l'audience publique de la présente enquête, les anciens Howard Mustus, Phillip Cardinal et le chef Francis Alexis ont parlé du processus par lequel le conseil de bande a autorisé l'utilisation de l'emprise de 1959 et des emprises subséquentes. Howard Mustus a fait les observations suivantes :

> [Traduction]
>
> Je parlais ce matin à l'un des anciens et je l'interrogeais sur un certain nombre de préoccupations, y compris ce qui nous amène ici, et à sa connaissance, le fonctionnement à l'époque ne permettait pas aux gens de la Première Nation d'Alexis de donner leur consentement. À la place, ce qui arrivait, c'était que l'agent des Indiens, au nom de la Couronne fédérale, agissant principalement pour satisfaire, dans ce cas, TransAlta, alors qu'il y avait déjà un accord préétabli qui était passé et l'agent des Indiens avait la responsabilité de rassembler les dirigeants de la bande et de prendre des mesures pour obtenir le consentement.
>
> Il n'existe pas d'archive ou de souvenirs dans notre communauté montrant qu'il y ait eu un référendum pour obtenir ce consentement, pour approuver l'arriver de ces installations particulières. Je crois que tout ce qui a été dit, c'est que ce serait avantageux pour les membres que l'électricité arrive. Mais, à aucun moment, il n'y a eu d'explication de la perte d'usage de ces emprises. On n'a pas donné du tout d'explication sur les répercussions futures qu'aurait cette décision prise par les intervenants de l'époque[53].

Le chef Francis Alexis ajoute à ce sujet :

> [Traduction]
>
> [C]'était la première étape de l'électrification en 1959, mon père était chef alors et il ne savait ni lire, ni écrire. Je me souviens qu'à cette époque, je ne crois pas que nous avions d'avocat ou autre, tout reposait sur ce que disait l'agent des Indiens[54].

De même, Phillip Cardinal fait remarquer :

> [Traduction]
>
> Nous ne possédions pas ce genre d'expertise pour nous dire, vous savez, ça vaut tant ou des choses comme ça. Nous ne disposions pas d'un avocat ou d'un consultant

---

53 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 14-15, Howard Mustus).

54 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 19, chef Francis Alexis).

> pour vraiment nous conseiller à ce sujet ou pour aider les dirigeants ou quoi que ce soit[55].

Ces commentaires des anciens de la Première Nation font écho à un rapport dans lequel le surintendant de l'agence d'Edmonton, alors qu'il traite du développement des conseils de bande de l'agence en 1966, écrit ce qui suit :

> [Traduction]
> Il est évident que le conseil de la bande d'Enoch est assez capable de fonctionner plus indépendamment alors que les conseils de bande d'Alexis, d'Alexander, de Paul et de Beaver Lake ont encore besoin de beaucoup de conseils et ce sera le cas encore un certains temps[56].

Moins de deux semaines après l'adoption de la RCB, W.C. Bethune, chef des Réserves et des fiducies, avise son homologue à la Division de l'instruction le 2 novembre 1959 que la servitude demandée serait accordée à Calgary Power[57]. Quatre jours plus tard, Bethune fait parvenir trois copies d'un permis à Battle pour qu'elles soient signées et scellées par Calgary Power puis retournées à Ottawa pour la signature du Ministre. Bethune fait remarquer que « [l]e permis est fait en contrepartie d'une somme symbolique de 1 $ qu'il n'est pas nécessaire de percevoir[58]. » Il accuse aussi réception de « la demande présentée par Calgary Power Limited en vue d'obtenir une emprise pour une ligne électrique dans la réserve indienne nº 133 d'Alexis afin de desservir l'école de jour

---

55 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 35, Phillip Cardinal).

56 Rapport du surintendant, Agence indienne d'Edmonton, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, 3 mars 1966 au 30 septembre 1966, AN, RG 10, vol. 8444, dossier 774/23-4, partie 2, ruban C-13797, p. 3 (Pièce 10 de la CRI, p. 172).

57 W.C. Bethune, chef, Réserves et fiducies, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, au chef, Division de l'instruction, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, 2 novembre 1959, AN, RG 10, vol. 8679, dossier 774/6-1-007, partie 2, ruban C-14199 (Pièce 10 de la CRI, p. 127).

58 W.C. Bethune, chef, Réserves et fiducies, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, à R.F. Battle, superviseur régional – Alberta et Territoires du Nord-Ouest, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, 6 novembre 1959, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 129).

d'Alexis », mais PHI indique dans son rapport historique qu'on « n'a pas dû trouver de document [la demande] de ce genre[59]. »

Le 16 décembre 1959, Battle fait parvenir les trois copies du permis, dûment signées par Calgary Power, à l'administration centrale en demandant qu'elles lui soient retournées pour distribution après signature du Ministre[60]. Après que le document eut été enregistré sous le numéro de permis 431, Bethune se conforme à la demande de Battle et lui fournit deux copies dûment signées du permis le 29 décembre 1959, en lui demandant d'en remettre une à Calgary Power[61].

Le permis, daté du 9 novembre 1959 et expressément délivré en vertu du paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens*, accorde à Calgary Power (appelée dans le document « le détenteur du permis »), ses successeurs et ayants cause le droit de construire, exploiter et entretenir une ligne de transport d'électricité sur l'emprise de 30 pieds illustrée en rouge sur un croquis annexé à la résolution du conseil de bande ainsi qu'au permis lui-même. Le permis prévoit en outre que la permission accordée à Calgary Power est assujettie à d'autres stipulations, y compris le droit du détenteur à avoir accès au terrain, de couper des arbres à des fins de sécurité, sous réserve de rembourser le ministre, ainsi qu'aux suivantes :

> [Traduction]
> 1. Les droits conférés par les présentes peuvent être exercés par le détenteur du permis pendant la période au cours de laquelle l'emprise est requise aux fins d'une ligne de transport d'électricité.
>
> 2. Le détenteur du permis acquitte les droits, taxes, tarifs et cotisations pouvant être exigés et payables pendant que sont en vigueur les droits conférés aux présentes et ayant trait à la ligne de transport d'électricité ou à l'usage par le

---

[59] Public History Inc., « Alexis First Nation Hydro Right of Way Claims, Historical Report », 12 novembre 1999, (Pièce 6 de la CRI, p. 4). En comparaison, la courte lettre d'une page, dans laquelle Calgary Power demande une emprise de 150 pieds traversant la réserve de Wabamun de la bande de Paul en 1961, est incluse dans la documentation accompagnant le rapport de PHI (Pièce 10 de la CRI, p. 152).

[60] R.F. Battle, superviseur régional – Alberta et Territoires du Nord-Ouest, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, à la Direction générale des affaires indiennes, 16 décembre 1959, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 136).

[61] W.C. Bethune, chef, Réserves et fiducies, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, à R.F. Battle, superviseur régional – Alberta et Territoires du Nord-Ouest, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, 29 décembre 1959, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, 137).

> détenteur de la ligne de transport ou à l'usage par le détenteur des terres en question[62].

Bref, le permis accordait à Calgary Power un droit devant durer tant que l'emprise serait requise aux fins de la ligne électrique. Ce droit comprend celui d'enlever des arbres et « de faire tout ce qui peut être nécessaire ou requis aux fins de construire, d'exploiter, d'entretenir et de patrouiller comme il se doit la ligne de transport d'électricité. » Comme le fait remarquer le rapport historique de PHI, le permis ne comprend pas la condition contenue dans la résolution du conseil de bande voulant que des membres de la bande soient employés pour débroussailler ou éclaircir l'emprise, pas plus qu'il n'existe de preuve documentaire ou de témoignage clair montrant que des membres de la bande ont effectivement été employés pour le faire[63].

Qui plus est, ni la résolution du conseil de bande, ni le permis ne précise la superficie de l'emprise, même s'il avait été indiqué qu'elle avait 30 pieds de large et approximativement 1⅞ milles de long. Neuf ans plus tard, le 10 janvier 1968, lorsque les Affaires indiennes envisageaient d'arpenter le prolongement en 1967 de la ligne de 1959 et se demandait si cette dernière devrait être officiellement arpentée en même temps, l'agent des terres de Calgary Power, S.C. Johnson, explique pourquoi la première emprise n'avait jamais été arpentée et pourquoi, selon la compagnie, il devrait en demeurer ainsi :

> [Traduction]
>
> La ligne en question a été construite pour alimenter l'école de la réserve et une partie du coût de la ligne a été payée par les Affaires indiennes. Si un arpentage officiel avait été exigé à l'époque, le coût pour les Affaires indiennes aurait été plus élevé. C'est pourquoi la servitude a été accordée selon le croquis (dossier 110/31-3-3).

---

62 Accord entre Sa Majesté la Reine, représentée par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, et Calgary Power Ltd., 9 novembre 1959, MAINC, Registre des terres indiennes, n° d'enregistrement R11437 (Pièce 4 de la CRI, p. 34-36).

63 Public History Inc., « Alexis First Nation Hydro Right of Way Claims, Historical Report », 12 novembre 1999, (Pièce 6 de la CRI, p. 4).

> Voilà pourquoi nous doutons qu'un arpentage de l'emprise soit suffisamment avantageux pour justifier le coût afférent[64].

Enfin, le permis obligeait Calgary Power à « acquitter les droits, taxes, tarifs et cotisations » pouvant être exigibles et payables ou « réclamés » relativement à la ligne électrique ou à l'utilisation par Calgary Power de l'emprise pendant que le permis est en vigueur. Cependant, comme le rapport d'avril 1996 des RPO le fait observer, « [o]n n'a trouvé aucun élément de preuve indiquant que des droits autres que la contrepartie écrite d'un dollar aient été demandés ou cotisés à l'entreprise de services publics par la Couronne[65] ».

LE PROLONGEMENT DE LA LIGNE DE DISTRIBUTION EN 1967

Le 4 avril 1966, la bande d'Alexis adopte une autre résolution du conseil de bande, celle-ci portant sur un prolongement proposé à la ligne de distribution de 1959 de Calgary Power. Le dossier dont nous sommes saisis ne contient pas d'élément de preuve concernant la nature des discussions entre la bande et Calgary Power ou la participation, le cas échéant, des Affaires indiennes à ces discussions. La résolution, signée par le chef Willie Lefthand et les conseillers Lawrence Mustus, Mike Paul, J.B. Mustus et John Cardinal, porte que :

> [Traduction]
>
> Le conseil de la bande d'Alexis accorde à Calgary Power Ltd. une servitude débutant près de chez John Cardinal jusqu'à la rive du lac et suivant le lac jusqu'au pont.
>
> Calgary [Power] Ltd. convient de payer 15 $ par poteau et 15 $ par hauban[66].

---

[64] S.C. Johnson, agent des terres, Calgary Power Ltd., à T.A. Turner, superviseur de district, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, 10 janvier 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 257).

[65] « Alexis Powerline Easement Claim », préparé à la demande des Revendications particulières de l'Ouest, 29 avril 1996, p. 7 (Pièce 4 de la CRI, p. 7).

[66] Bande d'Alexis, résolution du conseil de bande, 4 avril 1966, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 166).

Comme le laisse entendre le rapport de PHI, la RCB prévoit une indemnité fixe pour chaque poteau et hauban mais n'indique pas le nombre devant être installé[67]. De plus, contrairement à la résolution de 1959, le document de 1966 ne contient pas de dispositions voulant que des membres de la bande débroussaillent l'emprise proposée.

Le superviseur par intérim de l'agence indienne d'Edmonton, N.M. McGinnis, fait parvenir la RCB à R.D. Ragan, directeur régional des Affaires indiennes pour l'Alberta, le 26 avril 1966 et en recommande l'approbation. McGinnis avise Ragan que le conseil de bande a rencontré Johnson de Calgary Power le 4 avril et que « [m]ême si la résolution n'est pas trop précise, le conseil nous a donné son assurance qu'elle est conforme. » Il ajoute que « [l]e prolongement a principalement pour objet d'alimenter en électricité les chalets de West Cove sur le lac Ste Anne[68]. » Une note subséquente envoyée le 12 février 1968 par J.H. MacAdam, administrateur adjoint des terres, à Ragan fait également la différence entre « a) l'emprise de la ligne électrique *desservant les besoins du Ministère dans la réserve* et; b) son prolongement en vue d'alimenter les chalets le long des rives du lac[69]. »

Même si une partie de la preuve, dont le rapport de PHI[70], laissait croire à l'origine que les chalets de West Cove se trouvaient dans la réserve, les cartes topographiques confectionnées par Énergie, Mines et Ressources Canada semblent situer West Cove sur la rive sud du lac Ste Anne à l'extérieur des limites de la RI 133. Néanmoins, même si « l'objet principal » du prolongement de 1967, tel qu'indiqué par McGinnis, était d'alimenter les chalets de West Cove, il semble que le prolongement ait aussi servi pour fournir des services électriques à la réserve en plus des services

---

67 Public History Inc., « Alexis First Nation Hydro Right of Way Claims, Historical Report », 12 novembre 1999, p. 7 (Pièce 6 de la CRI, p. 7).

68 N.M. McGinnis, surintendant par intérim, Agence indienne d'Edmonton, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, à R.D. Ragan, directeur régional – Alberta, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, 26 avril 1966, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 167).

69 J.H. MacAdam, administrateur adjoint des terres, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional – Alberta, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, 12 février 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 259). Italiques ajoutés.

70 Public History Inc., « Alexis First Nation Hydro Right of Way Claims, Historical Report », 12 novembre 1999, (Pièce 7 de la CRI).

déjà dispensés à l'école de jour. Howard Mustus et le chef Alexis ont témoigné que l'électrification de la RI 133 s'est faite de 1967 à 1969 « juste après l'année du centenaire »[71], et qu'avant cela, les membres de la bande allaient à l'école regarder la télévision parce que c'était la seule place dans la réserve où il y avait l'électricité[72]. » Howard Mustus a offert un témoignage additionnel voulant que le prolongement de la ligne de distribution en 1967 a servi à procurer des services d'électricité aux membres de la bande dans la réserve[73]. De même, le rapport semestriel du District d'Edmonton-Hobbema pour la période de six mois se terminant le 30 septembre 1967 confirme que des marchés sont passés pour l'électrification de 55 maisons dans la réserve d'Alexis[74].

En recevant la RCB du 4 avril 1966 et la recommandation de McGinnis, Ragan les fait parvenir à l'administration central à Ottawa le 19 mai 1966, ajoutant sa propre recommandation que la résolution soit approuvée « étant entendu qu'un arpentage officiel de la ligne sera fourni par Calgary Power Co. Ltd. lorsque celle-ci sera terminée[75]. » Dans les deux semaines, W.P. McIntyre, administrateur des terres aux Affaires indiennes, répond que la résolution avait effectivement reçu la bénédiction des Affaires indiennes. Il demande à Ragan d'obtenir un plan et une description légale acceptable pour Calgary Power ainsi que le paiement des sommes nécessaires, après quoi la Direction générale établirait le permis officiel. Il ajoute que, « [s]i la société d'électricité a besoin d'une servitude, il sera nécessaire qu'elle fournisse un plan d'arpentage officiel et une description conforme aux instructions de l'arpenteur en chef du Canada[76]. »

---

[71] Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 17, Howard Mustus et p. 18, chef Francis Alexis).

[72] Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 70, chef Francis Alexis).

[73] Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 76, Howard Mustus).

[74] District d'Edmonton-Hobbema, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, « Rapport semestriel – 1er avril 67- 30 septembre 67 », AN, RG 10, vol. 8444, dossier 774/23-4, partie 2, ruban C-13797 (Pièce 10 de la CRI, p. 227-235).

[75] R.D. Ragan, directeur régional – Alberta, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, à la Direction générale des affaires indiennes, 19 mai 1966, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 168).

[76] W.P. McIntyre, administrateur des terres, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, à R.D. Ragan, directeur régional – Alberta, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, 1er juin 1966, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 169).

Le 1er novembre 1966, Ragan envoie le rapport semestriel pour l'Agence indienne d'Edmonton pour la période se terminant le 30 septembre 1966[77]. Selon le rapport, le courant électrique a été apporté à douze maisons dans la réserve d'Alexis et la bande prévoit d'autres travaux d'électrification au cours de 1967 et 1968[78]. Toutefois, le rapport ne traite pas des détails du prolongement de la ligne de distribution comme le faisait la lettre du 1er juin de McIntyre et, le 25 novembre 1966, McIntyre écrit à Ragan pour lui demander qu'il fasse le point[79]. Même si le dossier ne contient pas d'élément de preuve d'une réponse de Ragan à McIntyre, il semble que quelqu'un du bureau d'Edmonton ait correspondu avec Calgary Power le 12 décembre 1966, car Johnson répond par écrit huit jours plus tard et joint un croquis approximatif de la ligne proposée et un chèque de 195 $, représentant le paiement de 13 poteaux et haubans au tarif de 15 $ prévu dans la résolution du conseil de bande. Johnson s'excuse du retard, ajoutant qu'il avait constaté que l'arpentage officiel n'avait pas été fait et qu'il le ferait parvenir aux Affaires indiennes dès qu'il serait terminé[80].

Le 11 janvier 1967, C.H. Weir, arpenteur de la firme d'Edmonton Stewart Weir Stewart & Watson, écrit à l'arpenteur en chef R. Thistlethwaite pour obtenir des instructions en vue de l'arpentage de l'emprise servant au prolongement de la ligne électrique dans la réserve d'Alexis. Weir fournit aussi un croquis similaire à celui annexé à la lettre de Johnson du 12 décembre 1966, les deux illustrant le prolongement proposé s'avançant presque perpendiculairement au sud-est de la ligne actuelle de distribution construite en 1959 jusqu'à la rive nord du lac Ste Anne près du pont

---

77 R.D. Ragan, directeur régional – Alberta, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, à la Direction générale des affaires indiennes, 1er novembre 1966, AN, RG 10, vol. 8444, dossier 774/23-4, partie 2, ruban C-13797 (Pièce 10 de la CRI, p. 176).

78 Rapport du surintendant, Agence indienne d'Edmonton, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, 31 mars 1966 au 30 septembre 1966, AN, RG 10, vol. 8444, dossier 774/23-4, partie 2, ruban C-13797, p. 4 (Pièce 10 de la CRI, p. 170-174).

79 W.P. McIntyre, administrateur des terres, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, à R.D. Ragan, directeur régional – Alberta, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, 25 novembre 1966, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 177).

80 S.C. Johnson, agent des terres, Division d'Edmonton, Calgary Power Ltd., à l'Agence indienne d'Edmonton, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, avec croquis, 20 décembre 1966, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 178-179).

traversant le détroit[81]. Un fonctionnaire du bureau de Thistlethwaite remarque l'emprise de la ligne électrique existante et contacte les Affaires indiennes pour obtenir des renseignements supplémentaires puisque le court prolongement de 1967 devait faire l'objet d'un levé officiel alors que cela n'avait pas été le cas de la ligne de 1959 plus longue :

> [Traduction]
> Semble illogique que l'emprise de la longue ligne électrique n'ait pas été arpentée et que la courte doive l'être. Il en résultera un levé ne reposant sur rien d'autre[82].

Malgré ces préoccupations, Thistlethwaite donne à Weir des instructions d'arpentage le 31 janvier 1967[83]. Weir présente le plan final d'arpentage sur papier lin à Thistlethwaite pour dépôt le 3 mars 1967[84]. Dans le cadre de l'examen du plan, Thistlethwaite l'achemine par le biais des Affaires indiennes et demande à connaître les circonstances de la transaction pour laquelle le plan avait été établi et à savoir si le plan convenait à ces fins[85]. La demande incite McIntyre à demander à Ragan de préciser si les RCB du 21 octobre 1959 et du 4 avril 1966 concernaient la même question[86]. Ragan renvoie la demande à Turner, le superviseur de district, qui répond :

---

81 C.H. Weir, Stewart Weir Stewart & Watson, à R. Thistlethwaite, arpenteur en chef, Levés officiels et cartes aéronautiques, Ministère des Mines et des Relevés techniques, 11 janvier 1967, Ressources naturelles Canada, Division des levés officiels, dossier SM8209-06646, vol. 1 (Pièce 10 de la CRI, p. 184-186).

82 Note marginale du bureau de l'arpenteur en chef sur la correspondance de C.H. Weir, Stewart Weir Stewart & Watson, à R. Thistlethwaite, arpenteur en chef, Levés officiels et cartes aéronautiques, Ministère des Mines et des Relevés techniques, 11 janvier 1967, Ressources naturelles Canada, Division des levés officiels, dossier SM8209-06646, vol. 1 (Pièce 10 de la CRI, p. 184-186).

83 R. Thistlethwaite, arpenteur en chef, Levés officiels et cartes aéronautiques, ministère des Mines et des Relevés techniques, à C.H. Weir, Stewart Weir Stewart & Watson, 31 janvier 1967, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 187-188).

84 C.H. Weir, Stewart Weir Stewart & Watson, à R. Thistlethwaite, arpenteur en chef, Levés officiels et cartes aéronautiques, ministère des Mines et des Relevés techniques, 3 mars 1967, Ressources naturelles Canada, Division des levés officiels, dossier SM8209-06646, vol. 1 (Pièce 10 de la CRI, p. 192).

85 R. Thistlethwaite, arpenteur en chef, ministère des Mines et des Relevés techniques, à M.B. Downey, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, 13 mars 1967, Ressources naturelles Canada, Division des levés officiels, dossier SM8209-06646, vol. 1 (Pièce 10 de la CRI, p. 193).

86 W.P. McIntyre, administrateur des Terres, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, à R.D. Ragan, directeur régional – Alberta, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, 31 mars 1967, Ressources naturelles Canada, Division des levés officiels, dossier SM8209-06646, vol. 1 (Pièce 10 de la CRI, p. 194).

> [Traduction]
> Il semble y avoir une certaine confusion autour des deux résolutions du conseil de bande. Celle du 21 octobre 1959 visait à approuver la ligne électrique originale qui entrait dans la réserve à la frontière est et la traversait jusqu'à l'école de jour d'Alexis et à la patinoire. La résolution du 4 avril 1966 autorisait la société d'électricité à se brancher sur cette ligne et à traverser la réserve pour prolonger les services électriques jusqu'aux chalets de West Cove sur la rive sud-ouest du lac Ste Anne.
>
> L'illustration ci-jointe est en fait un arpentage officiel du croquis envoyé le 6 janvier 1967, et aucun permis [pour le prolongement] n'a encore été délivré.
>
> Le permis délivré le 9 novembre 1959 devait couvrir, comme je l'indiquais au paragraphe un, la ligne électrique originale et non le branchement[87].

Turner joint son propre croquis de la ligne de distribution de 1959 et du prolongement de 1967 pour plus de précision[88]. Le 4 mai 1967, Ragan fait parvenir la « note éloquente » de Turner et le croquis à McIntyre[89].

Armé de ces renseignements, J.L. Menard du bureau de McIntyre répond le 9 mai 1967 à la demande soumise par Thistlethwaite le 13 mars. Menard fait savoir que les Affaires indiennes ont l'intention de délivrer un permis d'occupation en vertu du paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens* et que le plan semblait convenir[90]. Après que Thistlethwaite ait examiné le plan et obtenu des corrections de Weir, l'approbation finale est accordée. Le 30 août 1967, le plan, inscrit au Registre d'arpentage des terres du Canada sous le numéro de plan 53492, est enregistré au Bureau des titres fonciers d'Alberta.

---

87 T.A. Turner, superviseur, District d'Edmonton-Hobbema, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, à R.D. Ragan, directeur régional – Alberta, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, 25 avril 1967, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 202).

88 « Alexis Reserve 133 », sans date, illustrant le ligne électrique existante jusqu'à l'école et à la patinoire (résolution du conseil de bande, 21 octobre 1959) et prolongement vers West Cove (résolution du conseil de bande, 4 avril 1966), Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 202-203).

89 R.D. Ragan, directeur régional – Alberta, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, à la Direction générale des affaires indiennes, 4 mai 1967, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 204).

90 J.L. Menard, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, à R. Thistlethwaite, arpenteur en chef, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, 9 mai 1967, Ressources naturelles Canada, Division des levés officiels, dossier SM8209-06646, vol. 1 (Pièce 10 de la CRI, p. 193).

À l'exception de l'indemnité de 195 $ et de la description de l'emprise, le permis[91], rédigé par les Affaires indiennes et délivré en vertu du paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens*, est identique sur tous les points importants au permis n° 431 délivré en 1959. McIntyre fait parvenir trois exemplaires à Ragan le 5 juillet 1967 avec pour instruction de faire signer le permis par Calgary Power[92]. Lorsque Ragan retourne les copies du permis signées à Ottawa le 25 juillet 1967[93], McIntyre veille à le faire signer par le sous-ministre adjoint et à le faire inscrire dans les dossiers du Ministère sous le numéro de permis 2375. Il fait ensuite remettre deux exemplaires dûment signés à Ragan le 9 août 1967 pour distribution à Calgary Power et au bureau de l'agence d'Edmonton-Hobbema[94].

L'adjoint de McIntyre, J.H. MacAdam, demande ensuite à Ragan de vérifier auprès de la compagnie si elle préférait un permis unique pour les lignes électriques de 1959 et 1967, ajoutant que dans l'affirmative, un plan d'arpentage de la ligne de 1959 serait requis[95]. Ragan transmet la demande de renseignements à Turner au bureau du District d'Edmonton-Hobbema, qui pose la question à S.C. Johnson de Calgary Power. Dans sa réponse du 10 janvier 1968, Johnson affirme que la ligne de 1959, réalisée en partie aux frais des Affaires indiennes, avait été construite pour alimenter l'école de jour, et qu'en exigeant un levé officiel, cela n'aurait eu pour effet que d'augmenter le coût pour le gouvernement. Il doutait que les frais pour arpenter la ligne originale

---

[91] Entente entre Sa Majesté la Reine, représentée par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, et Calgary Power Ltd., 4 juillet 1967, MAINC, Registre des terres indiennes, n° 055615 (Pièce 10 de la CRI, p. 212-217).

[92] W.P. McIntyre, administrateur des terres, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional – Alberta, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, 5 juillet 1967, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 218).

[93] R.D. Ragan, directeur régional – Alberta, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, à la Direction générale des affaires indiennes, 25 juillet 1967, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 220).

[94] W.P. McIntyre, administrateur des terres, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional – Alberta, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, 9 août 1967, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 222).

[95] J.H. MacAdam, administrateur adjoint des terres, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional – Alberta, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, 17 novembre 1967, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 242).

de 1967 soient justifiés[96]. Dans une note adressée le 12 février 1968 à Ragan, MacAdam est du même avis, confirmant que des permis distincts seraient maintenus pour la ligne de distribution de 1959 et le prolongement de 1967 mais faisait savoir qu'il serait nécessaire de déposer une modification à l'entente pour réviser la description conformément au plan d'arpentage du permis nº 2375[97].

La modification faisait disparaître la description provisoire de l'emprise et y substituait la description officielle fournie par Thistlethwaite à McIntyre le 10 octobre 1967, tout en indiquant que « [t]outes les autres modalités du dit permis sont par les présentes confirmées et demeurent inchangées[98]. » Finalement, l'accord de modification est signé par Calgary Power et le Canada le 12 février 1968[99]; toutefois, rien n'indique que le conseil de bande d'Alexis, dont le consentement était nécessaire pour les lignes de 1959 et de 1967, ait été avisé de la modification ou en ait reçu copie.

À l'audience publique de la Commission tenue le 5 décembre 2001, on a demandé aux anciens de parler de l'affirmation du Canada voulant que la fourniture de service électrique à la réserve représentait, en soi, un avantage important pour la population d'Alexis. Howard Mustus témoigne que les lignes de distribution avaient apporté un certain avantage :

> [Traduction]
>
> Les lignes électriques secondaires de 1967 qui sont entrées dans la réserve étaient sensées être avantageuses pour notre population [...].
>
> Maintenant, nous pouvons regarder la télévision, ce que les autres prennent pour acquis depuis de nombreuses années. C'est quelque chose qui a été très bien

---

[96] S.C. Johnson, agent des terres, Calgary Power Ltd., à T.A. Turner, superviseur de district, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, 10 janvier 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 257).

[97] J.H. MacAdam, administrateur adjoint des terres, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional – Alberta, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, 12 février 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 259).

[98] Entente entre Sa Majesté la Reine, représentée par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, et Calgary Power Ltd., 12 février 1968, MAINC, Registre des terres indiennes, nº L1117 (Pièce 10 de la CRI, p. 262-264).

[99] Entente entre Sa Majesté la Reine, représentée par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, et Calgary Power Ltd., 12 février 1968, MAINC, Registre des terres indiennes, nº L1117 (Pièce 10 de la CRI, p. 262-264).

> accueillie dans la communauté. Cela voulait dire que nous n'avions pas – plutôt que d'aller allumer un feu près des vieilles autos, qu'à les brancher le matin et à partir travailler.
>
> Oui, c'était bienvenu, et je crois que cela a sensibilisé – et, en réalité, je crois qu'il y avait, Phillip tu peux me corriger, mais il y avait (inaudible) et l'intention de départ a été respectée[100].

Le chef Alexis fait cependant observer qu'à d'autres égards, les lignes électriques n'ont apporté aucun avantage durable à la réserve :

> [Traduction]
> [L]es avantages doivent être définis en termes d'éducation, cela n'est pas avantageux pour nos enfants, en termes de loisirs, de culture, cela n'a pas été avantageux pour nous.
>
> Mais, si l'on parle en termes de service, TransAlta nous fournit – à nos maisons, de l'électricité pour le téléviseur, la cuisinière, le réfrigérateur, les appareils électriques, c'est à cet égard qu'il y a un avantage. Mais en – mais nous payons pour ces avantages. Mais autrement, en termes d'éducation, de développement économique, l'ensemble de la communauté ne tire pas d'avantage [...].
>
> Les avantages dont nous profitons, oui, c'est que nous avons la télévision, des cuisinières, des réfrigérateurs, des appareils modernes, mais nous payons des comptes d'électricité et de services publics. Ce n'est pas comme si c'était gratuit[101].

En termes d'avantages économiques pour la bande, ni la RCB du 4 avril 1966 ni le permis n° 2375 dans sa forme originale ou modifiée ne prévoyait que la population d'Alexis débroussaille l'emprise de la ligne électrique ou accomplisse d'autres travaux liés à l'installation de la ligne.

LA LIGNE DE TRANSMISSION DE 1969

Contexte de la politique

Dès 1967, il semble que le Canada avait commencé à revoir sa politique en ce qui concerne la façon dont les droits dans les réserves devraient être accordés à des tiers, et plus particulièrement s'il convenait d'accorder des droits qui constituaient en réalité des permis à perpétuité sous le régime du paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens*. Il semble que l'amorce de cette révision serait venue

---

[100] Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 83-84, Howard Mustus).

[101] Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 82-83, chef Francis Alexis).

des divisions des Affaires indiennes responsables des droits sur les minéraux par rapport aux emprises accordées en vertu du Règlement sur le pétrole et le gaz des Indiens, mais qu'on avait aussi commencé à exprimer des préoccupations concernant d'autres droits. Le 7 juin 1967, G.A. Poupore, chef de la Division des terres, de l'appartenance et des fiducies, écrit à E.A. Moore, superviseur des minéraux à Calgary :

> [Traduction]
>
> Pour les emprises qui ne répondent pas aux exigences particulières du Règlement sur le pétrole et le gaz des Indiens, on doit recourir au paragraphe 28(2) et à l'article 35 [de la *Loi sur les Indiens*] pour accorder des droits.
>
> Un permis délivré pour un pipeline sous le régime du paragraphe 28(2) ne donnera pas au requérant le mode de possession dont il a besoin. Il ne s'agit que d'un permis et il ne peut être délivré pour une période indéfinie du genre « tant et aussi longtemps que nécessaire » qui en réalité constitue un permis à perpétuité. Pour des raisons pratiques et pour éviter que le requérant ait à obtenir un arpentage conforme aux instructions de l'arpenteur en chef, nous avons délivré des permis « révocables à la discrétion du Ministre ». Il s'agit du seul mode de possession que nous pouvons accorder en vertu du paragraphe 28(2). Nous sommes conscients que certains permis ont été délivrés en vertu de ce paragraphe « tant et aussi longtemps que nécessaire ». Nous n'avons pas l'intention de les révoquer pour le moment mais on n'en délivrera plus et on prévoit de les convertir en servitudes régulières d'ici un certain temps.
>
> Toutes les servitudes à perpétuité (tant et aussi longtemps que nécessaire) doivent être consenties sous le régime de l'article 35 de la Loi [note marginale : « sans cession »] ou par vente ou location après cession obtenue à cette fin. Dans la mesure où nous n'avons pas l'intention d'adopter cette dernière méthode à moins de circonstances vraiment spéciales, l'article 35 sera la façon d'accorder des servitudes à tous les organismes dont la charte prévoit un pouvoir d'expropriation[102].

La réponse de Moore est surtout centrée sur les limites perçues du Règlement sur le pétrole et le gaz des Indiens, mais il traite quand même des incidences des articles 28 et 35 de la *Loi sur les Indiens* :

---

[102] G.A. Poupore, chef, Division des terres, de l'appartenance et des fiducies, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, à E.A. Moore, superviseur des minéraux, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, 7 juin 1967, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 1 (Pièce 10 de la CRI, p. 206).

[Traduction]

> Si vous considérez que le principal problème dans l'utilisation du par. 28(2) pour les pipelines tient dans le mode de possession de durée indéterminée « tant et aussi longtemps que nécessaire », je vous ferai remarquer que cela pourrait être réglé par le recours à une durée définie. Même les grands contrats de pipeline et les permis d'exportation sont limités à des durées de 20 à 25 ans. Il semble surtout qu'il faudrait s'entendre sur un principe acceptable entre les compagnies et la Direction. [...]
>
> L'article 35 semble avoir été conçu principalement pour l'expropriation. Il y a quelques cas où cela s'appliquerait à l'exploitation pétrolière et gazière bien que cela pourrait constituer un problème pour une importante ligne de transmission comme celle de Trans Canada. Nous sommes naturellement hésitants à utiliser ou envisager d'utiliser l'expropriation dans les demandes et documents courants[103].

Le 21 septembre 1967, Poupore diffuse sa note de service du 7 juin 1967 à tous les directeurs régionaux et au commissaire des Indiens pour la Colombie-Britannique, leur indiquant qu'il s'agit de « la politique à suivre à l'avenir relativement à l'octroi de servitudes pour les oléoducs et gazoducs en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens* lorsqu'aucune cession du titre n'est prévue[104]. » Une semaine plus tard, Ragan en tant que directeur régional pour l'Alberta répond par écrit pour confirmer le « changement de procédure[105] ».

L'administrateur adjoint des terres, J.H. MacAdam, répond le 27 novembre 1967 que « par suite d'une visite récemment de représentants de société pétrolière, nous soumettrons à nos conseillers juridiques la possibilité qu'il y ait davantage de droits à recourir à l'article 35 que nous ne l'avions soupçonné. » Il ajoute :

---

103 E.A. Moore, superviseur des minéraux, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, à G.A. Poupore, chef, Division des terres, de l'appartenance et des fiducies, Direction générale des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, 23 juin 1967, Ressources naturelles Canada, Division des levés officiels, dossier SM8209-06646, vol. 1 (Pièce 10 de la CRI, p. 210).

104 G.A. Poupore, chef, Division des terres, de l'appartenance et des fiducies, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, à tous les directeurs régionaux, au commissaire des Indiens pour la Colombie-Britannique et au superviseur des minéraux, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, 21 septembre 1967, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 1 (Pièce 10 de la CRI, p. 224-225).

105 R.D. Ragan, directeur régional – Alberta, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, à G.A. Poupore, chef, Division des terres, de l'appartenance et des fiducies, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, 28 septembre 1967, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 1 (Pièce 10 de la CRI, p. 226).

> [Traduction]
> Pour ce qui est des permis délivrés en vertu du paragraphe 28(2) et des servitudes en vertu de l'article 35, nous exigerons à l'avenir des résolutions du conseil de bande, comme dans le passé, et, dans les deux ans de la date du permis, des plans d'arpentage acceptables pour dépôt à l'arpenteur en chef du Canada. En règle générale et jusqu'à ce que nous ayons obtenu un avis juridique, on n'accordera pas de servitude en vertu de l'article 35 aux compagnies dont la charte ne prévoit pas de pouvoir d'expropriation[106].

Le lendemain, Moore diffuse un document de travail exhaustif visant principalement l'industrie pétrolière et gazière mais où il traite de préoccupations générales touchant la pratique en vigueur d'octroyer des droits en vertu de 28(2) et 35 de la *Loi sur les Indiens*. Il écrit :

> [Traduction]
> PROCÉDURES ET EXIGENCES APPLICABLES À L'INDUSTRIE
>
> a. Exploitation des minéraux des Indiens
>
> ...
>
> Jusqu'à présent la politique de la Couronne provinciale, des détenteurs de titre franc et de la Direction générale des affaires indiennes consiste à exiger pour les servitudes ou les emprises de surface relatives aux conduites d'amenée, aux lignes d'évacuation des eaux, etc., un paiement initial unique suffisant pour couvrir les dommages, la séparation, les inconvénients, etc. On n'exige pas de loyer annuel, sauf dans des cas extrêmement rares.[...]
> Dans les réserves indiennes, les conditions de l'indemnisation sont négociées entre le conseil de bande et le requérant. Dans la plupart des cas, les Indiens reçoivent plus que les propriétaires fonciers non indiens. Ces derniers sont assujettis à l'expropriation si un accord convenable ne peut être conclu et, souvent, ne peuvent adopter une position de négociation aussi ferme que les Indiens. En général, les conseils de bande insistent pour qu'on utilise le plus possible de main-d'oeuvre autochtone et, dans les zones boisées, ce sont habituellement des Indiens qui déboisent la ligne et par la suite la débroussaillent. En raison de l'absence de gros équipement, ces travaux coûtent souvent plus cher aux compagnies que le travail fait par un entrepreneur général.

---

[106] J.H. MacAdam, administrateur adjoint des terres, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional – Alberta, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, 27 novembre 1967, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 1 (Pièce 10 de la CRI, p. 243).

b. Aménagements industriels dans des réserves indiennes sans exploitation des ressources minières

[...]

L'indemnisation pour les emprises de pipeline dans les réserves indiennes est négociée entre la compagnie et le conseil de bande, sur l'avis de l'agence et de la Section des minéraux, comme dans le cas de l'exploitation de ressources minérales des Indiens. Habituellement, la bande obtient des avantages additionnels sous forme de contrats de travail. Au cours des dernières années, les bandes indiennes ont reçu de plus fortes indemnités que les non-Indiens.

[...]

PROTECTION DES DROITS DES INDIENS

La protection des Indiens semble tourner autour de la fourniture de protections adéquates pour s'assurer que les bandes indiennes recevront une indemnisation suffisante sous forme de paiements initiaux et de loyers annuels et s'assurer que les aménagements futurs dans la réserve ne seront pas entravés par l'octroi de droits aux compagnies sous forme de servitudes, de baux, de permis, etc. Nous sommes d'avis que les Indiens devraient recevoir une indemnisation équivalente à celle reçue par des non-Indiens dans des situations similaires.

La question du paiement initial ou du loyer annuel ne pose pas de problème dans la pratique actuelle. Les négociations entre les conseils de bande et les compagnies, avec l'avis de l'agence et de membres du personnel de la Section des minéraux débouchent en général sur des paiements plus élevés que ceux obtenus ailleurs. Si une disposition est prévue pour exiger que débute un loyer annuel à l'avenir ou que soit payé un loyer plus élevé, selon le cas, cela ne causera pas de problème par rapport à l'indemnisation normale.

[...]

ASPECTS JURIDIQUES

[...]

On nous dit que des problèmes graves découlent du recours au par. 28(2) de la Loi, même si cela offre, et a offert pendant nombre d'années, une manière de délivrer un document qui apparemment serait accepté par les conseils de bande, les compagnies et les institutions prêteuses. Ordinairement, les conseils de bande ont signé des résolutions demandant que des documents appropriés soient délivrés par la Direction sans que le libellé de la résolution soit très précis; toutefois, ils sont en même temps au courant de l'intention d'une demande de location, de servitude, d'emprise, etc. Avec des conseils appropriés, leurs résolutions pourraient être très précises quant à la durée d'un premier terme, aux renouvellements, à

l'indemnisation, etc. Cela ne poserait pas trop de problème puisque dans le passé des droits ont été accordés en vertu de ce paragraphe avec un minimum de documentation, les résolutions n'ont jamais dû être spécifiques.

L'article 35 de la *Loi sur les Indiens* pourrait être applicable même les quelque dix avocats différents avec lesquels le soussigné a traité exprimaient des doutes considérables et s'entendaient très peu à ce sujet. La plupart des bandes des Prairies demeurent inflexibles sur la question de l'expropriation des terres indiennes. La bande de Stony est d'avis que le recours à cet article pour délivrer un permis portant sur une entente négociée reconnaît le droit d'une compagnie à exproprier des terres ou du moins à en demander l'expropriation [...]. Cet article soulève d'autres problèmes d'ordre pratique à savoir si le conseil de bande peut approuver les demandes présentées en vertu de cet article ou s'il faut tenir un référendum en ce sens [...].

Il ne semble pas y avoir d'autres articles de la *Loi sur les Indiens* permettant de délivrer des documents et, compte tenu des importantes difficultés que posent les articles 35, 37, [et] 39, nous croyons fermement que l'on devrait utiliser le par. 28(2) à moins de trouver une autre solution pratique.

Finalement, Moore propose les recommandations suivantes, parmi d'autres :

[Traduction]

(2) On devrait utiliser le par. 28(2) jusqu'à ce que les modifications nécessaires soient apportées à la Loi ou jusqu'à ce que la nouvelle *Loi sur les Indiens* soit adoptée.

[...]

(5) Des contrats à long terme devraient être accordés et, sous réserve de la recommandation n° 6, être assortis de clauses permettant une révision à intervalles appropriés du loyer annuel, ainsi qu'un déménagement dans les cas exceptionnels.

(6) On devrait examiner de très près la nécessité de préciser des périodes de révision en plus des modalités d'indemnisation. S'il est conforme à la loi et justifiable qu'un gouvernement adopte des lois ou des règlements exigeant des paiements sur des contrats existants, il ne serait pas nécessaire de préciser des périodes de révision [...].

(7) Si des clauses touchant la révision des modalités sont ajoutées, il est fortement recommandé que ce soit à la discrétion du Ministre ou de l'autorité déléguée, plutôt qu'à celle du conseil de bande. Cela soulèverait moins d'opposition parmi les compagnies et, puisque les conseils de bande approuvent maintenant des demandes de servitudes à perpétuité, cela ne

> devrait pas les déranger que le nom du Ministre soit utilisé pour diminuer la durée du droit ou augmenter l'indemnisation[107].

Il semble qu'en février 1968, le gouvernement avait décidé de continuer à octroyer des droits sur les terres de réserve en utilisant le paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens*, mais à certaines conditions. En réponse à une demande d'information de H.J. Brown de l'Alberta Gas Trunk Line Company Limited[108], MacAdam fait savoir que « [l]e Ministre a établi que l'on pouvait continuer à délivrer en vertu du paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens* des permis valides 'tant et aussi longtemps que nécessaire', pour les pipelines servant à des produits pétroliers. » Il poursuit :

> [Traduction]
>
> Le Ministre a aussi indiqué qu'il estimait que le montant de l'indemnisation ainsi que la manière de la payer devraient être révisés périodiquement. Les permis d'emprise pour les transporteurs de produits pétroliers prévus à cet article de la *Loi sur les Indiens* sont donc accordées tant et aussi longtemps que nécessaire aux fins du pipeline, sous réserve de réviser à intervalles réguliers le montant de l'indemnisation et la façon de la payer[109].

De même, dans une note adressée le 5 avril 1968 à Ragan, Moore confirme que, lors d'une rencontre le 12 février 1968 avec R.G. Young, chef de la Division des ressources et de l'industrie aux Affaires indiennes, les trois s'étaient entendus sur des permis à perpétuité assujettis à des révisions périodiques prévoyant l'arbitrage. Il est clair, cependant, que, en plus de l'hésitation des compagnies à accepter cette approche, il y a aussi des divergences aux Affaires indiennes quant à la forme que les permis devraient prendre :

---

107 E.A. Moore, superviseur des minéraux, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, « Surface Right-of-Entry to Indian Reserves – Petroleum Industry Easements, Rights-of-Way, Access Roads », 28 novembre 1967, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-5, vol. 1 (Pièce 10 de la CRI, p. 244-254).

108 H.J. Brown, gestionnaire des terres, Alberta Gas Trunk Line Company Limited, au ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, 19 mars 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 1 (Pièce 10 de la CRI, p. 273).

109 J.H. MacAdam, administrateur adjoint des terres, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, à H.J. Brown, gestionnaire des terres, Alberta Gas Trunk Line Company Limited, 29 mars 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 276).

> [Traduction]
> En Alberta, l'indemnisation pour les servitudes se paye actuellement sous forme d'un paiement initial unique couvrant la séparation, les inconvénients et les dommages, et il existe quelques cas où une disposition a été prévue pour une indemnisation additionnelle ou la révision de l'indemnisation. Le libellé de la Section des terres [des Affaires indiennes] crée donc un précédent dans l'industrie en indiquant qu'un paiement additionnel sera nécessaire pour la deuxième période, sans préciser quelle forme le paiement prendra. Notre examen visait à nous permettre de déterminer si une indemnisation était nécessaire à la lumière des conditions prévalant alors. Autrement dit, est-ce que la valeur des terres avait augmenté considérablement et l'emprise contribuait-elle à une séparation ou à des inconvénients plus importants que ce qui était prévu à l'origine ou était-il commun à l'époque de payer un loyer annuel pour les servitudes de pipelines. Notre libellé prévoyait toute la protection qu'on pouvait souhaiter. Le libellé de la Section des terres ne confère pas de protection additionnelle à la bande et vise simplement à dire à la Direction qu'une indemnisation additionnelle sera nécessaire. Tout cela est plutôt incongru puisque l'arbitre pouvait vraisemblablement déterminer qu'aucune indemnisation additionnelle n'était nécessaire et il est évident qu'un arbitre examinerait les conditions à la lumière des procédures en vigueur dans l'industrie à cette époque [...].
>
> Un fort mouvement prend forme parmi les propriétaires fonciers en Saskatchewan comme en Alberta pour forcer les compagnies à payer un loyer annuel pour les servitudes des pipelines. Il faudra peut-être quelques années avant que cela ne se réalise, mais c'est ce raisonnement qui nous a poussé à recommander qu'un examen régulier des modalités de l'indemnisation soit effectué[110].

Négociation de l'emprise de la ligne de transmission de 1969

C'est dans le contexte de ce regain d'attention quant à la nature des intérêts octroyés à des tierces parties qu'est apparu le premier signe de l'intention de construire la ligne de transmission de 1969. Contrairement aux deux lignes électriques précédentes, celle de 1969 ne visait pas à distribuer de l'électricité dans la RI 133 ou ses environs immédiats; la ligne était plutôt proposée dans le but unique de transporter de l'électricité *d'un côté à l'autre* de la réserve de l'usine de Calgary Power située au sud de la réserve à Wabamun en Alberta jusqu'au lac des Esclaves au nord. La ligne, qui

---

[110] E.A. Moore, superviseur des minéraux, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional – Alberta, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, 5 avril 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-5, Vol. 1 (Pièce 10 de la CRI, p. 280-281).

n'apporte aucun avantage direct permanent à la Première Nation, constitue, pour reprendre les paroles du conseiller juridique, « l'essence de la présente revendication[111]. »

Dans une lettre datée du 21 février 1968, l'arpenteur C.H. Weir fournit à l'arpenteur en chef Thistlethwaite un croquis de l'emplacement approximatif de la ligne proposée traversant la réserve dans les sections 11, 14, 23 et 26 du Township 55, rang 4, ouest du 5e méridien et demande des instructions en vue de l'arpentage[112]. Selon l'ancien Phillip Cardinal, les terres devant être traversées par la ligne n'étaient pas aménagées à l'époque et étaient couvertes de broussailles[113]. Le 13 mars 1968, Thistlethwaite écrit à Weir, entre autres choses, que l'autorisation à procéder à cet arpentage est assujetti à l'approbation de la Direction générale des affaires indiennes, qui doit être obtenue de Turner en tant que superviseur du District d'Edmonton-Hobbema[114].

Le processus d'approbation est déjà en cours. Le 4 mars 1968, le conseil de bande d'Alexis étudie la question et, selon un compte rendu de la réunion publié le lendemain dans le *Journal* d'Edmonton[115], donne rapidement sa permission à la construction de la ligne. Signée par Willie Lefthand en tant que chef et par Mike Paul, John Cardinal et Lawrence Mustus en tant que conseillers, la résolution du conseil de bande porte :

> [Traduction]
> Qu'une servitude soit accordée à Calgary Power Ltd. pour la construction d'environ 13 pylônes électriques d'aluminium munis de haubans, aux conditions suivantes :
>
> 1. que la somme de cent dollars (100 $) l'acre pour un passage de 100 pieds soit payée relativement à cette servitude, soit approximativement 41 acres;

---

111 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 33, Jerome Slavik).

112 C.H. Weir, Stewart Weir Stewart & Watson, à R. Thistlethwaite, arpenteur en chef, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, 21 février 1968, Ressources naturelles Canada, Division des levés officiels, dossier SM8209-06646, vol. 1 (Pièce 10 de la CRI, p. 266).

113 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 88, Phillip Cardinal).

114 R. Thistlethwaite, arpenteur en chef, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, à C.H. Weir, Stewart Weir Stewart & Watson, 13 mars 1968, Ressources naturelles Canada, Division des levés officiels, dossier SM8209-06646, vol. 1 (Pièce 10 de la CRI, p. 269-270).

115 Alma Keroack, « Conditions Improve For Indian Reserve – Democratic System Pays off at Alexis », Edmonton *Journal*, 5 mars 1968, p. 9 (Pièce 10 de la CRI, p. 268).

2. que l'emprise dégagée soit de cent cinquante (150) pieds de largeur et traverse les sections 11, 14, 23 et 26 Township 55 rang 4 ouest 5e méridien;

3. toute l'emprise sera débroussaillée par des membres de la bande d'Alexis à 300 $ l'acre, soit approximativement 61 acres;

4. l'emprise servira uniquement à la construction d'une ligne électrique;

5. la présente servitude demeure en vigueur tant et aussi longtemps que l'emprise est nécessaire aux fins des lignes de transmission électrique;

6. les terres visées par la servitude peuvent être utilisées à des fins de pâturage et d'agriculture tant que cela ne nuit pas aux lignes électriques. Calgary Power est responsable des dommages aux récoltes ou au bétail et des incendies découlant de l'exploitation des lignes[116].

Dans l'article du *Journal*, un fonctionnaire non-identifié des Affaires indiennes applaudit le processus décisionnel suivi par un conseil de bande élu démocratiquement – ce qui, selon Alma Keroack qui signe l'article, constitue un « développement plutôt récent » – considérant qu'il s'agit « d'une façon passablement meilleure pour les gens de se gouverner ». Les propos suivants sont aussi attribués au même fonctionnaire : « Il y a de nombreux hommes intelligents dans ces réserves, et les règles régissant leur population sont beaucoup mieux administrées par un conseil de bande élu composé d'hommes intéressés[117]. » Comme dans le cas de la ligne de 1959 et du prolongement de 1967, le dossier de la présente enquête ne contient pas de preuve tangible quant à la nature des discussions entre la bande et Calgary Power ou à la participation, le cas échéant, des Affaires indiennes à ces discussions. L'ancien Phillip Cardinal affirme qu'il « n'y a pas eu de rassemblement quelconque des membres pour étudier ou pour regarder une demande présentée par quiconque, ou pour voter à un espèce de référendum ou autre chose du genre[118]. »

Cardinal témoigne en outre que J.B. Mustus était le seul membre du conseil de bande à exprimer son opposition, car il ne croyait pas que la ligne « serait bonne pour la bande » et aurait

---

116 Bande d'Alexis, résolution du conseil 1967-68/22774-25, 4 mars 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 367). Pour des raisons inexpliquées, dans la résolution du conseil de bande, Willie Lefthand est qualifié de chef, alors que le compte rendu de la réunion du conseil apparaissant dans le *Journal* d'Edmonton indique que Moses Kootenay est le chef.

117 Alma Keroack, « Conditions Improve For Indian Reserve - Democratic System Pays off at Alexis », Edmonton *Journal*, 5 mars 1968, p. 9 (Pièce 10 de la CRI, p. 268).

118 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 27, Phillip Cardinal).

préféré qu'elle contourne la réserve plutôt que de la traverser[119]; à part J.B. Mustus, « personne ne s'interrogeait vraiment [...] sur le genre de problèmes [que cela] allait créer (inaudible) en termes de perte d'usage[120]. » Aucun des anciens ne s'est souvenu que les Affaires indiennes aient fourni de renseignement d'évaluation concernant la valeur des terres requises pour l'emprise ou sur les frais pour Calgary Power de faire passer la ligne transmission autour de la réserve plutôt que dans celle-ci[121]. Le conseil de bande ne s'est pas objecté à l'emprise ou à l'indemnisation prévue parce qu'il considérait que l'emprise constituait une « occasion de débroussailler le terrain à la main » et de « faire de l'argent rapidement[122]. » L'ancien Nelson Alexis se souvient que, parce que les temps étaient durs et que la plupart des membres de la bande étaient forcés de chercher du travail à l'extérieur de la réserve, l'occasion de gagner un peu d'argent en débroussaillant l'emprise « représentait, vous savez, un cadeau des dieux parce que nous n'avions rien ici[123]. » Il ajoute cependant :

> [Traduction]
> Je ne suis même pas sûr si ces gens comprenaient ce qu'ils ont signé et l'importance de ce qui était fait. Comme le fait que – je ne pense pas que quiconque savait que – vous savez, que ces terres seraient perdues à jamais [...].
>
> Je pense que si nos gens avaient compris qu'il y aurait – vous savez, cette fois qu'ils perdraient en faveur de ces – de Calgary Power ou l'autre compagnie aujourd'hui, vous savez, ils auraient probablement demandé beaucoup plus[124].

Sur réception d'une copie des instructions d'arpentage envoyées par Thistlethwaite à Weir, l'administrateur des terres adjoints aux Affaires indiennes, J.H. MacAdam, en fait parvenir un exemplaire à R.D. Ragan, le directeur régional pour l'Alberta, le 22 mars 1968 en lui demandant d'aborder la question avec des représentants de Calgary Power et de la bande. Puisque les

---

119 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 86-87, Phillip Cardinal).

120 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 23, Phillip Cardinal).

121 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 91-92, chef Francis Alexis).

122 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 23 et 87, Phillip Cardinal).

123 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 28-29, Nelson Alexis).

124 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 29 et 92, Nelson Alexis).

instructions ne contiennent pas de détails concernant la largeur de l'emprise proposée ou la catégorie de ligne électrique (distribution ou transmission), il apparaît à MacAdam que les instructions de Thistlethwaite pourraient avoir trait à la ligne de distribution de 1959 pour laquelle il avait déjà été décidé qu'aucun arpentage n'était nécessaire[125]. Ragan semble avoir transmis la demande de renseignements au Bureau de district parce que, le 29 mars 1968, A.H. Murray, l'agent responsable par intérim, retourne une copie de la RCB du 4 mars 1968 à Ragan en indiquant qu'à son avis elle avait trait à la « ligne à haute tension allant de l'usine [de Calgary Power] de Wabamun jusqu'au lac des Esclaves en Alberta. » Recommandant l'approbation de la résolution, Murray fait remarquer que « [t]ous les comptes payés pour l'emprise et pour la débroussailler sont considérablement plus élevés que ceux payés à des propriétaires non indiens[126]. » Ragan envoie la résolution à Ottawa le 3 avril 1968, ajoutant sa propre recommandation qu'elle « soit approuvée et que la servitude soit accordée à Calgary Power Company, étant entendu que la compagnie fera parvenir un levé convenable lorsque la ligne sera terminée[127]. »

En recevant la note de Ragan, MacAdam demande l'avis de Young le 17 avril 1968 sur l'emprise, son emplacement, les conditions proposées d'indemnisation ainsi que sur les routes et autres services traversant déjà la RI 133[128]. Dans sa réponse du 24 avril 1968, Young, qui était du même avis que Moore et Ragan en février quant à la pertinence d'assujettir les permis des emprises de pipeline à une révision périodique, soulève un certain nombre de préoccupations :

---

125 J.H. MacAdam, administrateur adjoint des terres, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional – Alberta, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, 22 mars 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 274).

126 A.H. Murray, agent responsable par intérim, District d'Edmonton-Hobbema, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional – Alberta, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, 29 mars 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 275).

127 R.D. Ragan, directeur régional – Alberta, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, à la Direction générale des affaires indiennes, 3 avril 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 278-279).

128 J.H. MacAdam, administrateur adjoint des terres, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, à R.G. Young, chef, Division des ressources et de l'industrie, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, 17 avril 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 284).

[Traduction]

1. Il y a un écart dans les chiffres fournis parce que 41 acres sont nécessaires mais les Indiens sont payés pour débroussailler 61 acres. Sans explication.

2. Nous ne devrions pas accorder une servitude du genre aux conditions exposées à la clause 5 de la résolution du conseil de bande [c.-à-d. « tant et aussi longtemps que l'emprise est nécessaire aux fins des lignes de transmission électrique »]. La Région devrait étayer davantage le niveau du loyer à payer et il faut ajouter une clause de révision. Peut-être que les circonstances justifient un régime relativement permanent de possession pour les propriétaires des lignes. Par ailleurs, un loyer annuel d'au moins 5 $ l'acre devrait être exigé, et revu à intervalles n'excédant pas cinq ans, de manière à garantir des rajustements équitables par rapport à la valeur actuelle et à vérifier l'existence d'un besoin véritable – c.-à-d. que la ligne n'a pas simplement été abandonnée. Nous ne voyons pas pourquoi un terme renouvelable de 20 ans assorti de révisions aux 5 ans du loyer ne pourrait pas s'appliquer ici.

3. Peut-on prévoir une clause pour que les Indiens soient embauchés pour entretenir l'emprise et la débroussailler, etc.?

4. Dans quelle mesure et en quoi l'emprise interfère-t-elle avec les autres installations de la réserve ou leur nuit-elle – chemins, etc.?

5. La bande possède-t-elle l'électricité et, dans la négative, peut-on conclure un marché au profit des Indiens (service de transformateur, etc.)[129]?

Les observations de Young sont renvoyées pour réponse à T.A. Turner, devenu entre temps surintendant du District d'Edmonton-Hobbema. Le 14 juin 1968, Turner écrit :

[Traduction]

La présente fait suite à votre lettre du 24 avril 1968 et à celle du directeur régional du 6 mai 1968. Nous avons enfin pu rencontrer le personnel de Calgary Power.

Point 1 – Les Indiens ont été payés pour couper de gros arbres hors de l'emprise parce qu'ils risquaient tomber sur la ligne.

Point 2 – En Alberta, il est de pratique courante pour toutes les compagnies de services publics, pipelines, etc., de faire un paiement unique pour les servitudes avant les travaux et de ne pas payer de loyer annuel. Cela doit être considéré comme un droit de passage permanent.

---

129 R.G. Young, chef, Division des ressources et de l'industrie, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, à J.H. MacAdam, administrateur adjoint des terres, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, 24 avril 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 285).

Point 3 – Dans le passé, des Indiens ont été embauchés pour débroussailler des emprises.

Point 4 – Cette emprise n'interfère pas avec d'autres services dans la réserve.

Point 4 [sic] – La réserve possède maintenant l'électricité[130].

Le 5 septembre 1968, Young écrit à Ragan pour faire connaître son point de vue sur les lacunes de la réponse de Turner :

> [Traduction]
> La réponse donnée au point n° 2 n'est pas satisfaisante. La pratique actuelle dont parle M. Turner dans sa note doit changer et, en fait, est en train de changer. Vous trouverez ci-joint des copies d'ébauches d'ententes proposées aux fins des articles 28 et 53 de la *Loi sur les Indiens* et vous remarquerez que, même si l'entente garantit à la compagnie l'usage tant et aussi longtemps que nécessaire, les modalités de cet usage sont revues après vingt ans.
>
> Naturellement, les compagnies affichent une certaine résistance, mais elles accepteront ces ententes. Nous avons la responsabilité de protéger les intérêts des Indiens, et ce n'est pas le cas lorsqu'une aliénation permanente est octroyée pour une somme fixe, à moins qu'il s'agisse d'une vente.
>
> [...]
>
> Lorsque la servitude vise à donner accès à un puits de pétrole dans la réserve, etc., les avantages secondaires constituent une contrepartie. Toutefois, lorsque l'objet visé n'est que de traverser une réserve, il n'y a aucun avantage secondaire et la valeur de surface des terres doit être pleinement reconnue, de la même manière que toute autre utilisation de surface.
>
> Pourriez-vous discuter de cette question avec les intéressés et nous faire connaître vos recommandations[131].

En exprimant ces préoccupations, Young fait écho aux questions de politique qui avaient été soulevées par MacAdam le 24 juin 1968 concernant la proposition de délivrer un permis en vertu du paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens* autorisant que la même ligne transmission traverse les

---

130 T.A. Turner, surintendant responsable, District d'Edmonton-Hobbema, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, à R.G. Young, chef, Division des ressources et de l'industrie, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, 14 juin 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 286).

131 R.G. Young, chef, Division des ressources et de l'industrie, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional – Alberta, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, 5 septembre 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 292).

RI 133A et 133B de la bande de Paul à Wabamun. Récemment promu au poste d'administrateur des terres, MacAdam avait écrit à Ragan :

> [Traduction]
>
> Vous savez peut-être que dans le cadre de sa politique visant à obtenir le meilleur rendement possible pour les Indiens relativement aux droits conférés sur leurs réserves, la Direction générale préfère approuver l'octroi de droits d'utiliser les terres de réserve soit pour une courte durée avec une indemnité fixe conforme à la valeur actuelle des terres, soit pour une longue durée avec une échelle variable d'indemnité à établir de temps à autres par négociation.
>
> La transaction précitée [visant les réserves de Wabamun de la bande de Paul] est un exemple de la situation inéquitable que la politique en question tente d'éliminer. Dans ce cas, il est proposé d'aliéner des droits sur encore 52,63 acres de terres de réserve contre une indemnité qui est équitable selon la valeur actuelle, pour une durée qui, à toutes fins utiles, est à perpétuité. Quelle sera la valeur de ces droits dans 10, 20 ou 30 ans?
>
> Comme la réponse à cette question n'est pas facile à trouver, mais que tout semble indiquer que ce sera plus que la valeur actuelle, les futurs conseils de bande des générations futures d'Indiens pourront raisonnablement critiquer ceux qui ont été responsables de leur imposer une situation sur laquelle ils n'ont pas pu se prononcer et sur laquelle ils ne peuvent exercer aucun contrôle.
>
> Il serait donc préférable soit que la durée pour laquelle le droit est octroyé soit raccourcie à une date fixe, soit que des dispositions soient prévues pour la renégociation de l'indemnisation à des dates précises pendant que le droit est en vigueur.
>
> Même si nous sommes conscients dans le présent cas que les représentants du conseil de bande et de Calgary Power sont peut-être d'avis qu'ils ont conclu la transaction de bonne foi sur les recommandations contenues dans les résolutions du conseil de bande, je serais heureux que vous nous indiquiez si, à votre avis, il est possible de rouvrir les négociations pour modifier soit la durée de l'entente soit le montant de l'indemnisation, ou les deux. Si vous croyez qu'il n'est pas possible d'entreprendre de nouvelles négociations, seriez-vous d'avis de recommander si les circonstances propres à la présente affaire sont suffisamment exceptionnelles pour justifier l'aliénation des droits d'utiliser 52,63 acres additionnelles de la réserve pour une durée pouvant être interprétée comme « à perpétuité » à une indemnisation équivalant à la valeur actuelle des terres?
>
> L'octroi dans le futur de droits semblables dans les réserves relevant de votre autorité serait considérablement accéléré si vous prévoyez que la négociation de

> modalités et d'une indemnisation correspondant à ce qui est prévu dans la présente dès le début du processus plutôt que vers la fin de la transaction[132].

Dans l'intervalle, Weir avait terminé son arpentage et l'avait fait parvenir pour examen à Thistlethwaite. Le 23 août 1968, l'arpenteur en chef envoie le plan à H.T. Vergette de la Section des levés et des titres fonciers pour demander de l'information sur la transaction pour laquelle le plan avait été établi et pour savoir si le plan convenait à cette fin[133]. MacAdam achemine le plan à Ragan le 9 septembre 1968, et lui demande de déterminer s'il est acceptable aux fonctionnaires locaux et au conseil de bande et lui demande « s'il existe des droits de locataire qui seront affectés et quel sera le dégagement convenu sur les chemins de la réserve[134]. » Ragan à son tour demande les renseignements en question à Turner, qui l'informe que « [c]e plan a été examiné avec le conseil d'Alexis le 30 septembre et les membres l'ont approuvé tel que présenté. » Turner avait aussi appris que la bande n'avait aucun locataire dans la réserve et que, bien que la ligne serait à « à une distance de base de 22 pieds, [...] en raison du terrain plat de la réserve d'Alexis, la ligne aura un dégagement minimum d'environ 26 pieds[135]. » Ragan retourne le plan et les commentaires de Turner à Ottawa le 30 octobre 1968[136].

Dès le 5 novembre 1968, le bureau de Vergette avait déjà informé Thistlethwaite que le plan semblait convenir aux fins d'un permis à long terme en vertu du paragraphe 28(2) de la *Loi sur les*

---

132 J.H. MacAdam, administrateur des terres, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional – Alberta, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, 24 juin 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-7-133A-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 287-288).

133 R. Thistlethwaite, arpenteur en chef, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, à H.T. Vergette, Section des levés et des titres fonciers, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, 23 août 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 289).

134 J.H. MacAdam, administrateur des terres, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional – Alberta, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, 9 septembre 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 295).

135 T.A. Turner, surintendant responsable, District d'Edmonton-Hobbema, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional – Alberta, MAINC, 8 octobre 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 296).

136 R.D. Ragan, directeur régional – Alberta, MAINC, à MAINC, 30 octobre 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 297).

Indiens et sollicité une description des terres de l'emprise[137]. Deux jours plus tard, MacAdam demande à Ragan sa réponse aux observations faites par Young le 5 septembre 1968 « de manière à pouvoir préciser les conditions du permis[138]. » Ragan, se fondant sur le travail de son subordonné, E.C. Holmes, rédige sa réponse du 8 novembre 1968 de manière à régler le cas des emprises traversant les réserves des bandes d'Alexis et de Paul :

> [Traduction]
>
> M. Holmes convient que des servitudes de durée fixe avec renégociation de l'indemnisation à dates spécifiques sont souhaitables. Ces ententes pourront être négociées plus facilement avec des compagnies pétrolières puisque ces entreprises ne prévoient pas avoir besoin de certains pipelines après que les champs pétrolifères seront à sec. Les lignes de transmission électriques, par ailleurs, risquent d'être en place encore assez longtemps et les compagnies visées auront peut-être tendance à résister au concept des servitudes à court terme.
>
> Lorsqu'une servitude est accordée, seulement certains des droits de propriété sont transférés. La valeur d'une servitude doit en conséquence être inférieure à la valeur marchande de la pleine propriété. Ayant déterminé la valeur de la servitude, le trouble de jouissance pour le reste de la propriété devrait être évalué, et une indemnisation additionnelle devrait être payée en conséquence. Il n'est donc pas rare que l'indemnisation totale excède la valeur de la pleine propriété.
>
> Il y a quelques années un différend touchant l'indemnisation pour une servitude a été entendu par le juge Blackstock dans le sud de l'Alberta. Il a ordonné que la compagnie paye une indemnité représentant 150 % de la valeur des terres plus 10 %. À son avis, cela représentait une juste indemnisation pour la servitude elle-même et pour le trouble de jouissance. Cette formule a par la suite été connue sous le vocable de formule de Blackstock, et même si son existence est souvent niée, bien des règlements semblent reposer sur elle[139].

---

137 H.T. Vergette, Section des levés et des titres fonciers, MAINC, à R. Thistlethwaite, arpenteur en chef, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, 5 novembre 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 289).

138 J.H. MacAdam, administrateur des terres, MAINC, à R.D. Ragan, Directeur régional des affaires sociales – Alberta, MAINC, 7 novembre 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 298).

139 R.D. Ragan, directeur régional des affaires sociales – Alberta, MAINC, à Direction générale des affaires indiennes, 8 novembre 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 299).

Après avoir exposé les détails de cinq transactions comparables touchant des terres dont certaines composantes étaient cultivées et d'autres n'étaient pas aménagées, Ragan continue :

> [Traduction]
>
> Ces ventes montreraient une valeur allant de 70 $ à 100 $ l'acre pour les terres cultivées et 30 $ à 50 $ pour des terres non aménagées. Il est donc intéressant de remarquer que si la « formule de Blackstock » devait être appliquée à la superficie de l'emprise sur ces réserves et en prenant une valeur marchande peut-être de 40 $ l'acre sur la majorité du tracé, l'indemnisation serait de 66 $ l'acre, ou considérablement moins que ce que la compagnie a offert de payer.
>
> Il est aussi à remarquer que l'emprise doit être débroussaillée aux frais de la compagnie, et que cela fera augmenter la valeur. Rien n'empêche les Indiens d'utiliser ces terres comme pâturages ou à d'autres fins agricoles.
>
> Sur la majorité du tracé, la ligne électrique s'étendra du nord au sud et, comme les champs cultivés sont ordinairement disposés dans la même direction, la séparation et les autres troubles de jouissance seront minimes.
>
> De l'avis de M. Holmes, l'indemnisation est pleinement adéquate et acceptable.
>
> Si les Indiens ou la Direction générale insistent pour avoir une entente à court terme, renouvelable, pour la servitude, la compagnie pourrait être justifiée de prétendre que
>
> (1) le loyer annuel fondé sur la valeur ne devrait pas excéder 3 $ à 5 $ l'acre et
>
> (2) l'heure actuelle, il n'y a pas de trouble de jouissance sur les terres non aménagées.
>
> Pour les raisons précitées, je suis porté à croire que qu'une entente à court terme renouvelable n'est pas dans l'intérêt des Indiens dans la présente situation. Je crois toutefois que l'entente ne devrait pas conférer à la compagnie le droit d'ériger autre chose qu'une ligne de transmission sur cette emprise et que la compagnie devrait accepter de céder tous les droits sur l'emprise sans frais au cas où la servitude n'était pas requise aux fins prévues[140].

Le même jour – le 8 novembre 1968 – Thistlethwaite envoie le plan à Vergette pour signature conformément à l'article 43 de la *Loi sur l'arpentage des terres du Canada*. Une fois cette étape franchie, MacAdam retourne le plan à Thistlethwaite le 14 novembre 1968, et demande deux

---

[140] R.D. Ragan, directeur régional des affaires sociales – Alberta, MAINC, à Direction générale des affaires indiennes, 8 novembre 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 300).

exemplaires pour lui-même, pour Ragan et pour Turner. Il rappelle aussi à Thistlethwaite la nécessité d'avoir une description officielle « pouvant être insérée dans un permis à long terme délivré en vertu du paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens*[141]. »

À partir de là, l'attention des Affaires indiennes passe à la rédaction du permis. Pour ce faire, Turner rencontre le conseil de bande et des représentants de Calgary Power pour discuter des modalités du document proposé. Le 16 décembre 1968, il signale à Ragan qu'à son avis, « l'entente [...] rédigée par l'administration centrale pour la bande de Paul, réserve indienne n° 133A de Wabamun[142] est à la satisfaction de tous les intéressés. » À l'exception du nom de la bande, de la description des terres et du niveau d'indemnisation, l'entente avec la bande de Paul, fondée sur le paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens*, est identique sur tous les points importants aux permis relatifs à la ligne de distribution de 1959 et au prolongement de 1967 dans la réserve d'Alexis. Turner continue :

> [Traduction]
> Nous n'avons cependant pas été en mesure d'obtenir du conseil de bande d'Alexis qu'il dise avec précision ce qui devrait être inscrit dans un contrat de ce genre.
>
> Puisque le Municipal Government Act de la province de l'Alberta a été modifié, nous devrons envisager une forme quelconque de structure fiscale, car ces installations ne seront plus cotisées par le ministère des Affaires municipales étant donné qu'elles font partie d'une réserve indienne.
>
> Le conseil de bande avait indiqué que l'entente devrait être renouvelée de temps en temps, et si le loyer annuel fait l'objet d'un accord, il peut être suffisant pour couvrir l'impôt foncier et constituer une « offre globale »[143].

Question d'aider les Affaires indiennes, Turner annexe à son envoi des précédents utilisés par d'autres bandes ainsi qu'un exemplaire d'une entente dont se servait Calgary Power hors des

---

141 J.H. MacAdam, administrateur des terres, MAINC, à R. Thistlethwaite, arpenteur en chef, Levés officiels, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, 14 novembre 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 302).

142 Entente entre Sa Majesté la Reine, représentée par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, et Calgary Power Ltd., 18 novembre 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-7-133A-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 306-309).

143 T.A. Turner, surintendant responsable, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional des affaires sociales – Alberta, MAINC, 16 décembre 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 315).

réserves. Il suggère que l'administration central rédige un projet d'entente et la lui fasse parvenir « de manière à ce que nous puissions nous asseoir avec le conseil et des représentants de Calgary Power pour en discuter article par article[144]. »

Ragan transmet la note de Turner à MacAdam le 2 janvier 1969 avec ses propres suggestions concernant des paiements périodiques et des cotisations d'impôt :

> [Traduction]
>
> Je reconnais qu'il se peut que cette demande vous pose un problème compte tenu de l'indécision du conseil de bande qui a indiqué vouloir obtenir un règlement forfaitaire dans sa résolution nº 1967-68/22774-25. Vous avez peut-être en dossier des ententes conclues ailleurs qui conviendraient à la présente situation.
>
> À mon avis, ce n'est que justice que le conseil de bande cotise des impôts sur le bien-fonds de Calgary Power dans la réserve, particulièrement étant donné que la Province est sortie de ce champs de compétence. Je ne suis pas trop sûr qu'il soit possible d'imposer une taxe du genre sous forme de loyer. Il serait peut-être plus équitable de cotiser les aménagements et d'établir un taux de taxation égale à celui d'un district municipal ou d'un comté. Vous avez peut-être un avis à ce chapitre[145].

Le 15 janvier 1969, Thistlethwaite envoie des exemplaires du plan à MacAdam, Ragan et Turner[146], suivis deux jours plus tard de la description officielle à insérer dans le permis[147]. La superficie de l'emprise, estimée précédemment à 41 acres, est définie plus exactement à 42,96 acres, ce qui signifie que, à 100 $ l'acre tel que négocié entre la bande et Calgary Power, l'indemnisation payable pour cette emprise s'élèverait à 4 296 $. À partir de ces renseignements, le bureau de MacAdam rédige le projet de permis pour la ligne de transmission de la réserve d'Alexis en utilisant

---

144 T.A. Turner, surintendant responsable, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional des affaires sociales – Alberta, MAINC, 16 décembre 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 315).

145 R.D. Ragan, directeur régional des affaires sociales – Alberta, MAINC, à J.H. MacAdam, administrateur des terres, MAINC, 2 janvier 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 316).

146 R. Thistlethwaite, arpenteur en chef, Levés officiels, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, à J.H. MacAdam, administrateur des terres, MAINC, 15 janvier 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 302).

147 R. Thistlethwaite, arpenteur en chef, Levés officiels, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, à J.H. MacAdam, administrateur des terres, MAINC, 17 janvier 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 317-319).

le permis délivré pour la bande de Paul le 18 novembre 1968 en vertu du paragraphe 28(2) comme modèle. Toutefois, la version initiale manuscrite du permis contient des dispositions additionnelles n'apparaissant pas dans celui de la bande de Paul, savoir que la contrepartie de 4 296 $ versée à la bande d'Alexis se limitait à une période de vingt ans, la contrepartie des vingt années suivantes devant être convenue entre les parties ou soumise à l'arbitrage[148].

Un fonctionnaire du bureau de MacAdam, R.J. Pennefather, rédige une ébauche de note devant à l'origine être envoyée avec la signature de MacAdam à Ragan accompagnée du permis afin de discuter des motifs expliquant ces révisions. Même s'il n'est pas clair si l'ébauche de note ou le projet de permis ont été remis, les commentaires de Pennefather sont intéressants :

> [Traduction]
>
> Étant donné qu'il est en général souhaité que la bande obtienne un maximum de revenus et que la requérante désire un mode de possession sécuritaire, j'ai suivi la pratique standard en vigueur en Alberta pour les ententes relatives aux pipelines pétroliers pour préparer le projet de modalités et de mode de possession soumis dans la présente ébauche d'entente.
>
> Même si la taxation est entièrement hors de mon ressort, il est de ma responsabilité de veiller (a) à ce que la bande obtienne à court terme un maximum de revenus et (b) à ce qu'une clause de révision à intervalles raisonnables de l'indemnisation payable soit incluse dans l'entente. Le facteur de revenus n'est pas lié à la taxation par le conseil de bande en vue d'obtenir un revenu pour des frais municipaux d'administration autorisés. C'est là le point essentiel de l'entente; en ce qui concerne l'indemnisation pour la location des terres, la totalité de la contrepartie convenue fait partie de l'entente et y est pleinement détaillée. Pour ce qui est des frais normaux d'immobilisation et de fonctionnement pour les services municipaux dispensés par la bande, je suis convaincu que la compagnie voudrait et devrait assumer sa part dûment évaluée et cotisée. À ce chapitre, vous remarquerez le point deux de l'ébauche d'entente ci-jointe qui assujetti le détenteur du permis au paiement de taxes municipales.
>
> Si le conseil de bande envisage des changements aux modalités de l'entente annexée, ceux-ci seront étudiés soigneusement étant donné l'absence d'un consensus plus spécifique dans les observations du conseil jusqu'à présent. Si le conseil

---

[148] Projet d'entente entre Sa Majesté la Reine, représentée par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, et Calgary Power Ltd., vers le 17 janvier 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 306-309).

demande des changements ou des modifications à l'entente, j'aimerais que vous me l'indiquiez le plus rapidement possible, avec vos commentaires[149].

Ni l'ébauche de permis, ni une version subséquente dactylographiée[150] n'a été signée. À la place, MacAdam écrit une note révisée à Ragan le 9 avril 1969 :

[Traduction]

En réponse à votre note du 2 janvier 1969, et ses pièces jointes, je vous informe que nous avons maintenant reçu la description officielle des terres de l'emprise. Comme vous le savez, nous devons maintenant demander un décret autorisant l'octroi de l'emprise. Lorsque nous l'aurons obtenu, une ébauche d'entente sera préparée pour signature par Calgary Power. Elle sera en vigueur tant et aussi longtemps que requis, contre la somme forfaitaire de 4 296 $.

J'ai comme responsabilité d'obtenir pour la bande un maximum de revenus. La contrepartie forfaitaire dans le présent cas est conforme à la recommandation ferme que vous faisiez dans le dernier paragraphe de votre lettre du 8 novembre 1968 (votre dossier 774/31-3).

La contrepartie précitée n'est aucunement liée à une taxation imposée par le conseil de bande pour obtenir des recettes pour des frais autorisés d'administration municipale. Vous devez savoir que la clause n° 2 des ententes conclues dans les dossiers du genre prévoit ce qui suit :

> « Que le détenteur du permis acquitte les droits, taxes, tarifs et cotisations pouvant, pendant que les droits par les présentes conférés sont en vigueur, devenir échus et payables à l'endroit des terres en question ou de l'usage de celles-ci par le détenteur. »

J'ai des raisons de croire que la compagnie d'électricité, tout en ayant négocié de bonne foi, ne s'attend pas ultérieurement à devoir payer des impôts levés par le conseil de bande en plus des sommes déjà convenues pour l'indemnisation. Il se peut fort bien qu'en prévision de cette possibilité, la compagnie ait modifié substantiellement son offre à l'acre.

De toutes façons, la question de la taxation en général exige assurément un nouvel examen attentif. Je crois que cela pourrait faire partie des négociations préliminaires pour une transaction de cette nature.

---

149 Ébauche de note de J.H. MacAdam, administrateur des terres, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional des affaires sociales – Alberta, MAINC, sans date, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 472).

150 Projet d'entente entre Sa Majesté la Reine, représentée par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, et Calgary Power Ltd. vers le 18 janvier 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 310-312).

> Pour ce qui est du genre d'entente à rédiger dans le présent cas (RI nº 133 d'Alexis), elle devrait être similaire, avec les modifications qui s'imposent, à celle rédigée pour la RI nº 154 de Sturgeon Lake (votre dossier 77/31-3)[151].

Comme l'indique le rapport de PHI, MacAdam n'a pas semblé tenir compte de la demande faite par Turner le 16 décembre 1968 en vue d'obtenir une ébauche d'entente dont il pourrait discuter avec la bande et des représentants de Calgary Power, pas plus qu'il n'a donné d'explication pourquoi « un décret est maintenant nécessaire pour donner effet à la servitude plutôt que le permis délivré en vertu du paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens*[152]. » Sa note à Ragan diffère aussi passablement à plusieurs égards de l'ébauche rédigée par Pennefather, comme il est signalé dans le rapport de PHI :

> [Traduction]
> En premier lieu, la lettre, qui devait être signée par MacAdam en qualité d'administrateur des terres, laisse entendre que la taxation était une question sur laquelle les fonctionnaires du Bureau des terres de la DGAI [Direction générale des affaires indiennes] savaient très peu de choses. Deuxièmement, dans la version finale de la lettre, MacAdam affirme qu'il a la « responsabilité d'obtenir pour la bande un maximum de revenus », alors que dans l'ébauche, il est indiqué que cette responsabilité consiste à obtenir pour la bande un maximum de revenus à court termes et une clause prévoyant une révision périodique de l'indemnisation. Troisièmement, dans la version finale de sa lettre, MacAdam rejette la proposition que la bande pourrait ou devrait taxer CPL [Calgary Power] tandis que dans l'ébauche, l'avis exprimé veut que la compagnie « voudrait et devrait assumer sa part dûment évaluée et cotisée[153]. »

---

151 J.H. MacAdam, administrateur des terres, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional des affaires sociales – Alberta, MAINC, 9 avril 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 321-322).

152 Public History Inc., « Alexis First Nation Hydro Right of Way Claims, Historical Report », 12 novembre 1999, p. 19 (Pièce 6 de la CRI, p. 19).

153 Public History Inc., « Alexis First Nation Hydro Right of Way Claims, Historical Report », 12 novembre 1999, p. 21 (Pièce 6 de la CRI, p. 21).

Le MAINC revoit sa politique relative aux emprises pour les services publics

Pendant ce temps, une partie de l'attention qu'avaient accordée les fonctionnaires des Affaires indiennes aux intérêts à long terme dans l'industrie pétrolière et gazière était davantage dirigée sur les servitudes consenties aux compagnies de services publics. Le 9 mai 1969, C.T.W. Hyslop, directeur adjoint à la Direction du progrès économique des indigènes et des Esquimaux, fournit à son supérieur immédiat, J.W. Churchman, un projet de lettre pour diffusion aux directeurs régionaux dans l'ensemble du Canada dans laquelle il sollicite leurs observations afin d'aider à formuler une politique. Dans sa note d'accompagnement, Hyslop écrit :

> [Traduction]
> Dans la mesure où on ne peut plus mettre des terres, grevées de servitudes devant durer « tant et aussi longtemps que nécessaire » en considération d'une indemnisation payée par une somme forfaitaire calculée à partir de la valeur actuelle des terres, à la disposition des titulaires bénéficiaires des terres en question, la pratique actuelle du Ministère consistant à accorder des servitudes à des sociétés de services publics, n'est pas conforme à la politique du Ministère interdisant la vente ou l'aliénation des terres de réserves indiennes.
>
> À cet égard, il est souhaitable d'examiner les pratiques actuelles touchant l'octroi de servitudes permettant d'utiliser et d'occuper des terres de réserves indiennes, en vue d'arriver à une meilleure conformité à cette politique.
>
> Il semble probable que tout changement majeur dans la forme des servitudes sur les terres de réserves indiennes s'éloignant de celles touchant les terres hors des réserves soulèvera d'importantes objections de la part de ces entreprises, et peut-être des Indiens[154].

Trois jours plus tard, Churchman diffuse aux directeurs régionaux une lettre dans laquelle il incorpore le premier paragraphe de celle de Hyslop et ajoute :

> [Traduction]
> Le Ministère entend examiner ses pratiques actuelles concernant l'octroi de servitudes à long terme permettant à des sociétés de services publics d'utiliser et d'occuper des parties de réserves indiennes pour des installations majeures de transmission. Au départ, l'examen portera sur les installations de transmission qui traversent les réserves indiennes dans le but d'offrir des services à des points se

---

[154] C.T.W. Hyslop, directeur adjoint, Direction du progrès économique des indigènes et des Esquimaux, MAINC, à J.W. Churchman, directeur, Direction du progrès économique des indigènes et des Esquimaux, MAINC, 9 mai 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 1 (Pièce 10 de la CRI, p. 323).

> trouvant hors de limites de la réserve. L'examen visera à formuler une politique applicable à toutes les terres de réserves indiennes, et qui est davantage conforme à l'actuelle politique interdisant la vente ou l'aliénation des terres de réserve, que ne le sont les procédures actuelles.
> [...]
>
> Une servitude pour une installation majeure de transmission, devant durer « tant et aussi longtemps que nécessaire » mais exigeant une renégociation de l'indemnisation à intervalles n'excédant pas 20 ans, serait plus conforme à la politique du Ministère que celles qui sont accordées selon la pratique actuelle.
>
> Il est à remarquer qu'un ou deux conseils de bande ont négocié dans les derniers mois des servitudes pour des lignes de transmission électrique comportant un loyer révisable. Cette pratique n'est cependant pas répandue, et on ne dispose pas de renseignements suffisants pour établir quel effet l'adoption d'une politique générale dotée d'exigences du genre aurait sur les réserves indiennes de votre Région, ainsi que sur les sociétés de services publics du secteur.
>
> Je vous invite à soumettre vos commentaires et recommandations à cet égard concernant tous les services publics, pipelines de gaz, de pétrole et d'eau; lignes de transmission électrique; réseaux téléphoniques; et installations de radar et de radio.
>
> J'aimerais que vos commentaires portent sur le plus d'aspects possible du problème que vous estimerez pertinents à la formulation d'une politique viable[155].

Au cours des quelques mois qui suivent, divers fonctionnaires des Affaires indiennes répondent à la lettre de Churchman par des observations sur la façon dont les emprises pour des services publics avaient affecté les réserves et des idées sur la manière dont les ententes avec les compagnies de services publics pourraient être améliorées :

[Traduction]

- L'indemnisation devrait être payée annuellement plutôt qu'en une somme forfaitaire unique[156]. Ou encore, selon E.A. Moore, superviseur des minéraux des Indiens, « la somme forfaitaire initiale devrait être suffisamment élevée pour refléter un rendement raisonnable

---

155 J.W. Churchman, directeur, Direction du progrès économique des indigènes et des Esquimaux, MAINC, aux directeurs régionaux, MAINC, 12 mai 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 324-325).

156 E.A. Moore, superviseur des minéraux des Indiens, MAINC, à J.H. MacAdam, administrateur des terres, MAINC, 26 mai 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 327-328); S.C. Knapp, surintendant régional du développement – Manitoba, MAINC, à J.W. Churchman, directeur, Direction du progrès économique des indigènes et des Esquimaux, MAINC, 2 juin 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 333-334); F.R. Butchart, surintendant, Agence indienne de Parry Sound, MAINC, à V.M. Gran, surintendant régional par intérim, Développement économique, Ontario, MAINC, 19 juin 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 344).

pour la période en question en plus des dommages, de la séparation, des troubles de jouissance, etc.[157] »

- Les compagnies de services publics avaient obtenu des servitudes trop facilement sans payer le juste prix pour les troubles occasionnés par leurs installations – y compris la nuisance avec des bâtiments construits dans certains sites, des biens-fonds « défigurés », interférence avec la culture, et de larges zones boisées et forestières débroussaillées – qui avaient fait diminuer la valeur des terres[158].

- Des emprises pourraient être accordées pour des longues durées, et en effet à perpétuité si nécessaire, sous réserve d'une disposition prévoyant des révisions périodiques de l'indemnisation[159].

- « [P]our refléter comme il se doit les changements dans la valeur des terres et de l'argent », la durée maximale recommandée sans révision était de 20 ans[160], alors que la majorité était en faveur de révisions tous les 10 ans[161] et certains proposant aux 5 ans[162]. Dans d'autres cas,

---

157 E.A. Moore, superviseur des minéraux des Indiens, MAINC, à J.H. MacAdam, administrateur des terres, MAINC, 26 mai 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 327-328).

158 S.C. Knapp, surintendant régional du développement – Manitoba, MAINC, à J.W. Churchman, directeur, Direction du progrès économique des indigènes et des Esquimaux, MAINC, 2 juin 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 333-334); F.B. McKinnon, directeur régional – Bureau régional des Maritimes, MAINC, à J.W. Churchman, directeur, Direction du progrès économique des indigènes et des Esquimaux, MAINC, 19 juin 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 343); F.A. Clark, directeur régional – Région de la Colombie-Britannique et du Yukon, MAINC, au directeur par intérim, Direction du progrès économique des indigènes et des Esquimaux, MAINC, 9 septembre 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 357-358).

159 E.A. Moore, superviseur des minéraux des Indiens, MAINC, à J.H. MacAdam, administrateur des terres, MAINC, 26 mai 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 327-328); D.R. Cassie, surintendant, Agence indienne des Six-Nations, MAINC, à V.M. Gran, directeur régional par intérim, Développement économique, Ontario, MAINC, 18 juin 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 341-342); L. Morisset, chef par intérim, Développement économique, Bureau régional du Québec, MAINC, à J.W. Churchman, directeur, Direction du progrès économique des indigènes et des Esquimaux, MAINC, 25 juin 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 354-355); F.A. Clark, directeur régional – Région de la Colombie-Britannique et du Yukon, MAINC, au directeur par intérim, Direction du progrès économique des indigènes et des Esquimaux, MAINC, 9 septembre 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 357-358).

160 A.G. Moore, surintendant, Agence indienne de Peterborough, MAINC, à V.M. Gran, directeur régional par intérim, Développement économique, Ontario, MAINC, 14 juillet 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 349).

161 E.A. Moore, superviseur des minéraux des Indiens, MAINC, à J.H. MacAdam, administrateur des terres, MAINC, 26 mai 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 327-328); J.G. McGilp, directeur régional – Ontario, MAINC, à J.W. Churchman, directeur, Direction du progrès économique

la durée du terme pouvait être variée « selon l'objet pour laquelle la servitude ou le bail est octroyé[163]. »

- « [P]our atténuer le conflit d'une nouvelle négociation, [...] les paiements [devraient] être liés à un index comme celui du coût de la vie, la valeur des terres, etc.[164] »

- Les ententes devraient prévoir l'arbitrage au cas où les parties étaient incapables de s'entendre sur le loyer pour le terme suivant au moment de la révision[165].

- Lorsque le seul objet de l'installation de l'entreprise de services publics dans une réserve est à l'avantage des résidents de la réserve, la servitude requise devrait être accordée sans frais à la compagnie parce que (a) ces frais seraient de toutes façons simplement transmis aux

---

des indigènes et des Esquimaux, MAINC, 12 juin 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 337); F.R. Butchart, surintendant, Agence indienne de Parry Sound, MAINC, à V.M. Gran, directeur régional par intérim, Développement économique, Ontario, MAINC, 19 juin 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 344); R.W. Readman, surintendant, Agence indienne de Simcoe, MAINC, à V.M. Gran, directeur régional par intérim, Développement économique, Ontario, MAINC, 2 juillet 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 346); A.J. Soney, surintendant, Agence indienne de Christian Island, MAINC, à V.M. Gran, directeur régional par intérim, Ontario, MAINC, 8 juillet 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 347); A.D. Cameron, surintendant, Agence indienne de Bruce, MAINC, à V.M Gran, directeur régional par intérim, Développement économique, Ontario, MAINC, 15 juillet 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 350); D. Greyeyes, surintendant, Agence indienne de Kenora, MAINC, à V.M. Gran, directeur régional par intérim, Développement économique, Ontario, MAINC, 16 juillet 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 351).

[162] F.A. Clark, directeur régional – Saskatchewan, MAINC, à J.W. Churchman, directeur, Direction du progrès économique des indigènes et des Esquimaux, MAINC, 13 juin 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 339-340); D.R. Cassie, surintendant, Agence indienne des Six-Nations, MAINC, à V.M. Gran, directeur régional par intérim, Développement économique, Ontario, MAINC, 18 juin 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 341-342); F.B. McKinnon, directeur régional – Bureau régional des Maritimes, MAINC, à J.W. Churchman, directeur, Direction du progrès économique des indigènes et des Esquimaux, MAINC, 19 juin 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 343).

[163] L. Morisset, chef par intérim, Développement économique, Bureau régional du Québec, MAINC, à J.W. Churchman, directeur, Direction du progrès économique des indigènes et des Esquimaux, MAINC, 25 juin 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 354-355).

[164] D.R. Cassie, surintendant, Agence indienne des Six-Nations, MAINC, à V.M. Gran, directeur régional par intérim, Développement économique, Ontario, MAINC, 18 juin 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 341-342).

[165] E.A. Moore, superviseur des minéraux des Indiens, MAINC, à J.H. MacAdam, administrateur des terres, MAINC, 26 mai 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 327-328); F.R. Butchart, surintendant, Agence indienne de Parry Sound, MAINC, à V.M. Gran, directeur régional par intérim, Développement économique, Ontario, MAINC, 19 juin 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 344).

consommateurs de la réserve et (b) « lorsque le gouvernement paye entièrement le coût de l'installation, il serait irréaliste de demander au gouvernement d'indemniser les gens pour des services qu'ils reçoivent[166]. » Selon F.A. Clark, directeur régional pour la Saskatchewan, « [c]'est particulièrement vrai dans le cas des réserves situées en régions éloignées[167]. »

- La servitude devrait être annulée et les terres de l'emprise devraient être rendues à la bande lorsqu'elles ne sont plus nécessaires aux fins pour lesquelles elles ont été acquises[168].

- Lorsqu'une bande perd dans les faits l'usage de terres de réserve par l'installation des ouvrages d'une compagnie de services publics, ces terres devraient être échangées pour d'autres ou la compagnie devrait donner des fonds aux Affaires indiennes pour l'achat de terres, les terres échangées ou achetées étant subséquemment constituées en nouvelles réserves[169].

- On devrait permettre à la bande de déplacer l'emprise et les ouvrages s'y trouvant aux frais de la compagnie, ou le bail devrait être renégocié, s'il est découvert ultérieurement que l'emplacement choisi a une incidence négative sur le développement de la réserve[170].

---

166 S.C. Knapp, surintendant régional du Développement – Manitoba, MAINC, à J.W. Churchman, directeur, Direction du progrès économique des indigènes et des Esquimaux, MAINC, 2 juin 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 333-334).

167 F.A. Clark, directeur régional – Saskatchewan, MAINC, à J.W. Churchman, directeur, Direction du progrès économique des indigènes et des Esquimaux, MAINC, 13 juin 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 339-340).

168 J.G. McGilp, directeur régional – Ontario, MAINC, à J.W. Churchman, directeur, Direction du progrès économique des indigènes et des Esquimaux, MAINC, 12 juin 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 337); R.W. Readman, surintendant, Agence indienne de Simcoe, MAINC, à V.M. Gran, directeur régional par intérim, Ontario, MAINC, 2 juillet 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 346); A.J. Soney, surintendant, Agence indienne de Christian Island, MAINC, à V.M. Gran, directeur régional par intérim, Ontario, MAINC, 8 juillet 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 347); D. Greyeyes, surintendant, Agence indienne de Kenora, MAINC, à V.M. Gran, directeur régional par intérim, Ontario, MAINC, 16 juillet 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 351).

169 D.R. Cassie, surintendant, Agence indienne des Six-Nations, MAINC, à V.M. Gran, directeur régional par intérim, Ontario, MAINC, 18 juin 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 341-342); F.B. McKinnon, directeur régional – Bureau régional des Maritimes, MAINC, à J.W. Churchman, directeur, Direction du progrès économique des indigènes et des Esquimaux, MAINC, 19 juin 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 343).

170 J.G. McGilp, directeur régional – Ontario, MAINC, à J.W. Churchman, directeur, Direction du progrès économique des indigènes et des Esquimaux, MAINC, 12 juin 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 337); A.J. Soney, surintendant, Agence indienne de Christian Island, MAINC, à V.M. Gran, directeur régional par intérim, Ontario, MAINC, 8 juillet 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 347); A.D. Cameron, surintendant, Agence indienne de Bruce, MAINC, à surintendant régional par intérim, Développement économique, MAINC, 15 juillet 1969, Centre des dossiers fédéraux,

- Les compagnies de services publics devraient complètement éviter les petites réserves, à moins que l'aménagement vise à desservir au passage la communauté de la réserve[171].

- Les bandes de l'Agence indienne de Peterborough en Ontario étaient d'avis qu'elles n'autoriseraient plus d'autres servitudes dans leurs réserves[172].

Soulignant la nécessité de renégociations périodiques du loyer, S.C. Knapp, surintendant régional du Développement pour le Manitoba, ajoute :

> [Traduction]
>
> L'argument voulant que l'on ne paye pour le poteau qu'une seule et unique fois n'indemnise pas vraiment l'agriculteur pour les inconvénients que ce poteau lui occasionnera au cours des vingt prochaines années. [...]
>
> Ce sont des inconvénients à long terme qui ne sont assurément jamais pleinement compensés en payant 10 $ à 15 $ par poteau. Dans le cas des grosses lignes de transmission, le problème est encore plus aigu en raison de l'érection de pylônes. J'ai l'impression que les compagnies de services publics ont mal interprété leurs droits en présumant que tout ce qu'elles faisaient était dans l'intérêt public. Elles ont souvent omis de se rendre compte que ce qui est bon pour le public représente aussi une bonne affaire pour elles et constitue parfois un inconvénient pour le propriétaire foncier à titre personnel.
>
> Puisque l'inconvénient demeure tant et aussi longtemps que la ligne de transmission est là, le coût de cet inconvénient escaladera en fonction du coût de la vie et des tendances inflationnistes dans la région[173] [...].

MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 350); L. Morisset, chef par intérim, Développement économique, Bureau régional du Québec, MAINC, à J.W. Churchman, directeur, Direction du progrès économique des indigènes et des Esquimaux, MAINC, 12 juin 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 354-355); F.A. Clark, directeur régional – Région de la Colombie-Britannique et du Yukon, MAINC, au directeur par intérim, Direction du progrès économique des indigènes et des Esquimaux, MAINC, 9 septembre 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 357-358).

171 V.M. Gran, directeur régional par intérim, Développement économique, Ontario, à J.W. Churchman, directeur, Direction du progrès économique des indigènes et des Esquimaux, MAINC, 21 juillet 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 353).

172 A.G. Moore, surintendant, Agence indienne de Peterborough, MAINC, à V.M. Gran, directeur régional par intérim, Ontario, MAINC, 14 juillet 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 349).

173 S.C. Knapp, surintendant régional du Développement – Manitoba, MAINC, à J.W. Churchman, directeur, Direction du progrès économique des indigènes et des Esquimaux, MAINC, 12 juin 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 333-334).

D.R. Cassie, surintendant de l'Agence indienne des Six-Nations, avise ses supérieurs qu'il attend avec impatience l'élaboration d'une politique générale qui, il en est convaincu, « serait bénéfique aux bandes indiennes qui sont souvent dans une position de faiblesse lorsque vient le temps de négocier avec ces grosses compagnies bien établies »; il souligne la position supérieure de négociation des compagnies de services publics lorsqu'il fait remarquer qu'elles ont « sans aucun doute à l'esprit [...] la possibilité de contourner les terres de réserve, plutôt que de les traverser, si les modalités ne sont pas acceptables[174] ». À l'inverse, A.D. Cameron, homologue de Cassie à l'Agence indienne de Bruce, croit que les bandes devraient être responsables de leurs propres négociations avec les compagnies de services publics et que les conseils de bande ne devraient faire appel aux Affaires indiennes « que pour obtenir des conseils juridiques et pour rédiger les documents nécessaires[175]. »

E.A. Moore, superviseur des minéraux des Indiens, fait des observations spécifiques concernant l'incidence des changements dans le cadre fiscal municipal en Alberta :

> [Traduction]
>
> Une attention particulière devrait être accordée à l'Alberta concernant le statut fiscal des bandes maintenant qu'il semblerait que les taxes dérivées du développement industriel iront aux fonds des bandes plutôt qu'à la municipalité. Cela rendra le développement des réserves plus souhaitable dans le passé[176].

Comme le laisse entendre le rapport PHI, le « plus faible appui[177] » de la politique proposée par Churchman vient de R.M. Sutherland, directeur régional par intérim pour l'Alberta, qui déclare :

---

[174] D.R. Cassie, surintendant, Agence indienne des Six-Nations, MAINC, à V.M. Gran, directeur régional par intérim, Développement économique, Ontario, MAINC, 18 juin 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 341-342).

[175] A.D. Cameron, surintendant, Agence indienne de Bruce, MAINC, au surintendant régional par intérim, Développement économique, MAINC, 15 juillet 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 350).

[176] E.A. Moore, superviseur des minéraux des Indiens, MAINC, à J.H. MacAdam, administrateur des terres, MAINC, 26 mai 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 327-328).

[177] Public History Inc., "Alexis First Nation Hydro Right of Way Claims, Historical Report", 12 novembre 1999, (Pièce 6 de la CRI, p. 29).

[Traduction]

Je conviens qu'il serait souhaitable de négocier des servitudes avec révision du loyer, et c'est ce qui semble se faire dans le cas des oléoducs et des gazoducs. Je ne connais pas d'exemple où des négociations de ce genre ont eu lieu avec des compagnies d'électricité en Alberta. Toutefois, je soupçonne que certaines de ces entreprises, comme Calgary Power Limited, pourraient s'objecter fermement à une clause prévoyant la révision périodique de l'indemnisation. S'il existe une différence d'attitude, elle pourrait s'expliquer par la probabilité qu'une ligne de transmission électrique demeure en place à perpétuité alors que le besoin continu des oléoducs et des gazoducs est plus facile à prédire. Ainsi, une compagnie pétrolière est moins susceptible de s'opposer à une révision de l'indemnisation à la fin d'une période de vingt ans si elle croit qu'elle n'aura plus besoin du pipeline au-delà des vingt ans en question. La compagnie d'électricité typique, en n'étant pas dépendante d'une ressource non renouvelable, risque d'être plus intéressée à l'achat en bonne et due forme des droits transmis dans la servitude.

Les indemnisations payées au cours des dernières années pour l'octroi de servitudes à des compagnies de services publics ont ordinairement dépassé la valeur marchande des terres visées, et il serait raisonnable de présumer que tout excédent payé par rapport à la valeur de la servitude vise à compenser les troubles de jouissance sur les terres se trouvant en dehors de la superficie de la servitude elle-même. Lorsque les terres adjacentes à la servitude sont peu ou pas utilisées, il est difficile, voire impossible d'établir qu'il y a trouble de jouissance à l'heure actuelle. C'est pourquoi l'indemnisation offerte en une somme forfaitaire semble souvent généreuse même si en changeant l'utilisation des terres cela rendra l'établissement moins intéressante. Le fait est que les conseils de bande préféreront peut-être quand même accepter ce qui semble un règlement forfaitaire généreux par rapport à un loyer annuel qui, au début, pourrait être relativement faible en raison de l'absence présentement d'un trouble de jouissance.

J'ai remarqué avec intérêt que vous affirmez que plusieurs conseils de bande au cours des derniers mois ont négocié des servitudes pour des lignes de transmission électrique contre un loyer révisable. Il serait intéressant de savoir comment l'indemnisation se compare avec les sommes forfaitaires payées pour des servitudes sur des terres non indiennes adjacentes à ces mêmes réserves. [...]

Enfin, j'attirerai votre attention, comme l'a fait M. E.A. Moore, sur le fait que les municipalités en Alberta ont abandonné la pratique de taxer les intérêts non indiens dans les réserves. Les conseils de bande représentant ces populations constituent ou pourraient constituer l'autorité fiscale de même que les propriétaires réels de ces terres. Les compagnies de services publics devraient donc comprendre clairement que les éventuels loyers payables pour des servitudes ne devraient en rien

affecter le pouvoir des conseils de bande de taxer les intérêts de ces compagnies dans les réserves[178].

La période de transition

Pendant que les réactions au projet de politique de Churchman arrivent à Ottawa et que le MAINC examine ses options, des questions sont soulevées quant à la manière dont les négociations déjà en cours devraient être traitées. Sur une demande de renseignements adressée le 6 juin 1969 par H.T. Vergette, à cette époque chef par intérim de la Division des terres, Hyslop note dans la marge :

> [Traduction]
>
> Dans ce cas, puisque la Région a déjà entamé des négociations avec la compagnie, avec le consentement des conseils de bande, sans clause de renégociation, je ne crois pas que nous devrions apporter de changement à des ententes déjà approuvées ou en négociation au moment d'écrire la présente, selon la lettre de M. Boys[179].

En août, Hyslop adresse une note plus officielle à Vergette :

> [Traduction]
>
> Comme vous le savez, il est possible d'invoquer des arguments convaincants en faveur d'arrangements conférant aux compagnies de services publics des emprises à perpétuité contre le paiement d'une somme forfaitaire. Par ailleurs, il existe des arguments tout aussi convaincants et valides justifiant la demande par les propriétaires fonciers que l'indemnisation soit renégociée à intervalles fixes.
>
> Le Ministère a eu pour politique récemment, je crois, de ne pas aliéner les terres pour de longues périodes que ce soit par bail, servitude, permis, emprise ou autre forme d'occupation sans qu'il soit possible de renégocier l'indemnisation. Je crois que cela fait partie de la fonction de fiduciaire et explique la résistance en grande partie à l'aliénation de plein droit ou autrement, à moin que l'utilisation des terres soit clairement dans l'intérêt public, comme par exemple dans le cas des

---

178 R.M. Sutherland, directeur régional par intérim – Alberta, MAINC, à J.W. Churchman, directeur, Direction du progrès économique des indigènes et des Esquimaux, MAINC, 28 mai 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 330-331).

179 Note infra marginale manuscrite de C.T.W. Hyslop, directeur adjoint, Direction du progrès économique des indigènes et des Esquimaux, MAINC, à H.T. Vergette, chef par intérim, Division des terres, MAINC, sur la lettre du 6 juin 1969 de Vergette à Hyslop, 6 juin 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 336).

chemins ou des routes publiques et que les terres de réserve indienne bénéficient de cette aliénation.

Jusqu'à ce que le nouveau projet de politique foncière que prépare M. Joubert soit accepté, je suggère que nous continuions à administrer les terres indiennes de la même manière que nous l'avons fait dans le passé, c.-à-d. d'obtenir les meilleures conditions possibles pour les Indiens. Je me rends compte que cela ne sera pas populaire parmi les compagnies de services publics qui sont plutôt habituées à négocier avec les non-Indiens d'une manière assez différente. Toutefois, lorsque nous aurons des précisions sur la politique proposée et la nouvelle loi sur les terres, toute la question de l'aliénation des terres devrait être examinée à fond et la pratique d'octroyer des servitudes à des compagnies de services publics devrait faire l'objet d'une enquête en profondeur pour ce qui est des pratiques provinciales. Nous serons alors en meilleure position pour faire des recommandations sur la politique future en ce qui concerne les Indiens[180].

Pendant que la décision relative à la politique du gouvernement était en suspens au milieu de 1969, MacAdam écrit à Ragan afin de déterminer s'il maintenait toujours que la transaction entre la bande d'Alexis et Calgary Power devrait prendre effet contre paiement d'une somme forfaitaire unique, tel qu'indiqué dans la résolution du conseil de bande du 4 mars 1968 :

[Traduction]

Vous vous souviendrez qu'il y a quelques semaines, une note de service a été envoyée à tous les directeurs régionaux au sujet d'un changement dans la politique du Ministère concernant la délivrance de permis à long terme aux fins des lignes de transmission électriques. Je comprends que vous avez déjà soumis vos opinions et vos commentaires à ce sujet.

Toutefois, en ce qui concerne le cas particulier de la réserve indienne nº 133 d'Alexis, nous aimerions savoir si vous recommandez encore fermement que le permis en question soit délivré pour aussi longtemps que nécessaire contre la somme forfaitaire de 4 296 $ [...] [181].

Le directeur régional adjoint pour l'Alberta, M.G. Jutras, répond au nom de Ragan le 9 juillet 1969 :

---

[180] C.T.W. Hyslop, directeur par intérim, Direction du progrès économique des indigènes et des Esquimaux, MAINC, à H.T. Vergette, chef par intérim, Division des terres, MAINC, 11 août 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 356).

[181] J.H. MacAdam, administrateur des terres, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional – Alberta, MAINC, 23 juin 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 345).

> [Traduction]
>
> En réponse à votre note du 23 juin 1969 concernant le permis d'emprise précité, la présente confirme que nous recommandons encore que le permis soit délivré pour aussi longtemps que nécessaire contre la somme forfaitaire de 4 296 $. Cette recommandation est conforme aux souhaits du conseil de bande et est documentée plus à fond dans nos messages antérieurs à ce sujet[182].

Se fondant sur cette recommandation, le 23 septembre 1969, Jean Chrétien, à cette époque ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, conseille au gouverneur général d'octroyer à Calgary Power une servitude traversant la RI 133 « pour aussi longtemps que cette servitude sera requise aux fins de la ligne de transmission électrique[183]. » Le fait le plus intéressant tient peut-être dans ce que la recommandation prévoit que la servitude soit accordée en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens*, avec le consentement du gouverneur général en conseil, pour que Calgary Power exerce son pouvoir légal d'expropriation, plutôt qu'en vertu du paragraphe 28(2), comme dans le cas de la ligne de distribution de 1959 et du prolongement de 1967. La recommandation du Ministre est acheminée au Conseil Privé le 24 septembre 1969[184].

La nouvelle politique

Le même jour, Hyslop avise les directeurs régionaux de la nouvelle politique du Ministère concernant l'octroi d'emprises pour des lignes de transmission électriques traversant des réserves indiennes :

> [Traduction]
>
> Il sera fondamental, aux termes de la politique à suivre dans l'octroi de servitudes pour les lignes de transmission électriques, les pipelines, etc., devant être en vigueur « tant et aussi longtemps que requis », qu'il soit prévu une révision de l'indemnisation au moins tous les vingt (20) ans. Il s'agit du délai maximum qui

---

182 M. G. Jutras, directeur régional adjoint - Alberta, MAINC, à J. H. MacAdam, administrateur des terres, MAINC, 9 juillet 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 348).

183 Jean Chrétien, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, au gouverneur général en conseil, 23 septembre 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 359-360).

184 Direction du progrès économique des indigènes et des Esquimaux, « Précis for the Clerk of the Privy Council », 15 septembre 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 361).

pourra s'écouler entre les révisions et il faudrait tenter dans la mesure du possible de négocier des périodes de révision plus courtes.

Dans les négociations avec les compagnies de services publics, de pipeline, de téléphone, etc., il faudrait garder à l'esprit les points suivants :

(a) [...]

(b) Effets négatifs sur le développement futur de la réserve. Il y a plusieurs exemples de réserves relativement petites qui ont été rendues à peu près inutilisables par la multiplicité de servitudes et d'emprises à toutes sortes de fins. Il est donc des plus important, lorsque des servitudes ou des emprises de grande envergure sont négociées, d'obtenir les conseils et les commentaires du personnel responsable du développement et de l'utilisation des terres et qu'ils soient transmis au conseil de bande visé.

(c) Attitude des conseils de bande. Dans bien des cas, le conseil de bande voit peut-être la situation simplement comme une gros paiement maintenant par rapport à un paiement plus petit maintenant et une autre paiement éventuel à une date ultérieure. Il revient au personnel d'expliquer les avantages à long terme d'être capable de renégocier le loyer.

Lorsqu'une entente finale a été conclue entre le conseil de bande et les compagnies requérantes, ou lorsque les négociations sont presque terminées et comportent un « seul et unique » paiement, nous ne pourrons refuser ces ententes passées de bonne foi. Il est cependant important de veiller à ce que tout votre personnel, à votre bureau comme dans les bureaux de district, soit mis au courant de l'attitude du Ministère à l'égard des nouvelles demandes[185].

Se considérant apparemment lié dans le présent cas par le dernier paragraphe de la politique de Hyslop, le gouvernement approuve l'emprise traversant la RI 133 par décret le 1er octobre 1969[186].

Huit jours plus tard, MacAdam fait parvenir quatre copies d'une ébauche de permis à Ragan pour signature par Calgary Power. Faisant remarquer que le Ministère n'avait pas de trace d'avoir reçu le paiement de 4 296 $, soit 100 $ l'acre pour les 42,96 acres de l'emprise, MacAdam demande à Ragan « au moment de présenter le permis pour signature, [de] demander au titulaire de permis

---

185 C.T.W. Hyslop, directeur par intérim, Direction du progrès économique des indigènes et des Esquimaux, MAINC, aux directeurs régionaux, MAINC, 24 septembre 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 362-363).

186 Décret CP 1969-1884, 1er octobre 1969, MAINC, Registre des terres indiennes, numéro d'inscription 14169 (Pièce 10 de la CRI, p. 365-368).

de remettre la somme précitée avec les copies signées[187]. » Ragan envoie les permis à Calgary Power par le Bureau de district d'Edmonton-Hobbema, et l'agent des terres de Calgary Power, S.C. Johnson, retourne les quatre copies signées, avec le chèque de la compagnie de 4 296 $, le 30 décembre 1969.[188] Le superviseur de District par intérim, I.F. Kirkby, veille au dépôt du chèque au compte du Receveur général le 5 janvier 1970[189] et envoie les permis à MacAdam le lendemain[190]. Après qu'ils aient été signés au Ministère, MacAdam retourne deux copies du permis à Kirkby le 14 janvier 1970 pour son dossier et remise à Calgary Power[191]. Le permis est inscrit au Registre des terres indiennes le 15 janvier 1970 sous le numéro 16083[192].

Le permis porte que, en contrepartie de la somme de 4 296 $ payée par Calgary Power, le Ministre accorde à la compagnie « pour toute la période où lesdites terres sont requises aux fins d'une emprise pour une ligne de transmission électrique » le droit « de construire, ériger, exploiter et entretenir des pylônes et des poteaux dotés d'ancrages, de haubans, de crochets, de traverses, d'isolateurs, de transformateurs et de leurs pièces connexes, et d'y faire passer une ligne ou plus pour la transmission et la distribution de courant électrique et à des fins de communications. » En plus d'obtenir la permission d'entrer dans la réserve de temps à autres au besoin pour entretenir ses ouvrages, sous réserve de l'obligation de verser une indemnisation pour les pertes ou les dommages subis par la bande ou les occupants en raison de son entrée dans les réserves et de l'usage des terres, Calgary Power obtenait le droit de « débroussailler l'emprise et de la garder libre en totalité ou en

---

187 J.H. MacAdam, administrateur des terres, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional – Alberta, MAINC, 9 octobre 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 373).

188 S.C. Johnson, agent des terres, Calgary Power Ltd., au Bureau de district d'Edmonton-Hobbema, MAINC, 30 décembre 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 375).

189 MAINC, bordereau de reçu, 5 janvier 1970, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 383).

190 I.F. Kirkby, superviseur de District par intérim, District d'Edmonton-Hobbema, MAINC, à J.H. MacAdam, administrateur des terres, MAINC, 6 janvier 1970, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 384).

191 J.H. MacAdam, administrateur des terres, MAINC, à I.F. Kirkby, superviseur par intérim, District d'Edmonton-Hobbema, MAINC, 14 janvier 1970, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 385).

192 Registraire, Registre des terres indiennes, MAINC, « Application to Register and Instrument », 15 janvier 1970, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 386).

partie des arbres, pousses, immeubles ou obstructions maintenant ou ultérieurement, et qui de l'avis de [Calgary Power], nuisent la construction, l'érection, l'exploitation, l'entretien ou le filage des ouvrages ou d'une partie de ceux-ci, ou les menacent. » Ce droit s'étend à l'élagage ou à la coupe d'arbres se trouvant à l'extérieure de l'emprise de la RI 133 et qui, de l'avis de Calgary Power, « pourraient en tombant ou autrement menacer les ouvrages ou partie de ceux-ci ». Le permis comporte aussi une modalité similaire à la clause de taxation des permis de 1959 et 1967 :

> [Traduction]
> 1. Le titulaire paie les droits, taxes, tarifs et impôts devenant payables par lui ou un autre occupant de l'emprise et devenant échus pendant que sont en vigueur les droits consentis, et devenant échus ou réclamés à l'égard des ouvrages ou de leur utilisation par le titulaire de l'emprise[193].

Le permis ne fait aucune mention des clauses 3 et 6 de la résolution adoptée le 4 mars 1968 par le conseil de bande et en vertu de laquelle des membres de la bande seraient payés 300 $ l'acre pour débroussailler 61 acres de terres et auraient la permission d'utiliser l'emprise « pour le pâturage ou l'agriculture tant que cela n'interfère pas avec les lignes. » En ce qui concerne les honoraires pour débroussailler, le rapport des RPO du 29 avril 1996 fait remarquer que, « [p]uisque ces honoraires devaient être payés directement à des membres de la bande aucune trace de cet avantage financier ne se trouve dans les dossiers du Ministère[194]. » Toutefois, à l'audience publique le 5 décembre 2001, l'ancien Howard Mustus déclare ce qui suit :

> [Traduction]
> Nous voulons préciser qu'il n'y a pas eu d'indemnisation. Ce que nos gens ont fait, c'est travailler pour cet avantage [les honoraires versés pour débroussailler]. Il n'y a pas eu d'indemnisation. Que ce soit clair. Les blocs étaient déterminés par les Affaires indiennes, on tirait un numéro et les blocs étaient numérotés. C'est ce que nous avons eu. Il fallait travailler et débroussailler ce bloc, et ça valait 250 $ [sic], et c'était le tarif en vigueur pour – selon les acres que nous débroussaillions sur

---

193 Entente entre Sa Majesté la Reine, représentée par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, et Calgary Power Ltd., 1er octobre 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 369-372).

194 « Alexis Powerline Easement Claim », rédigé à la demande des Revendications particulières de l'Ouest, 29 avril 1996, (Pièce 4 de la CRI, p. 20).

> place. Pour ce qui est de l'indemnisation, il n'y en a pas eu. Les ressources que nos gens ont eues, c'était pour le travail qui a été fait à débroussailler l'emprise[195].

Lorsqu'il a parlé des honoraires payables pour débroussailler l'emprise de la ligne de transmission de 1969, l'ancien Phillip Cardinal a aussi fait remarquer :

> [Traduction]
>
> Encore une fois, si ma mémoire est bonne, je me souviens que lorsque ces parcelles de terre dont nous avons parlé ce matin ont été partagées entre les membres de la bande, pour chaque famille, je crois que c'était une demi-acre ou quelque chose du genre, le paiement a été fait en espèces. Je crois que l'argent a été apporté – je ne sais pas au sujet de l'argent. Le chef de l'époque a fait les paiements en espèces, et c'est tout ce dont je me souviens. Je ne me souviens pas d'autres paiements, si c'était par chèque ou autrement, par mandat ou autre, payés au compte de la bande à quelque part. Je ne peux me souvenir[196].

D'après ce témoignage, il semble évident que des membres de la bande ont débroussaillé l'emprise et ont été payés pour le faire. Il est aussi évident, toutefois, que les membres de la bande n'ont été payés que pour les travaux initiaux et n'ont pas été embauchés pour couper les nouvelles pousses sur l'emprise. Le chef Francis Alexis a fait remarquer que, même si les broussailles poussaient rapidement dans l'emprise et que la bande aurait apprécié le travail, Calgary Power procédait sans consulter la bande et raclait et vaporisait l'emprise avec de la machinerie pour se débarrasser des nouvelles pousses. Cela, a affirmé le chef Alexis, privait les membres de la bande d'occasions de gagner un revenu[197].

Phillip Cardinal ajoute que la vaporisation leur faisait craindre d'utiliser l'emprise :

> [Traduction]
>
> Et, en plus, c'est que nous ne pouvions en profiter pour couper et ramasser la repousse et autres choses du genre parce qu'ils venaient et, sans même demander notre – sans obtenir notre consentement auprès des dirigeants, ils arrivaient et vaporisaient l'emprise et nous ne savons même pas avec quoi. Ça aurait pu être,

---

195 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 35, Howard Mustus).

196 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 58-59, Phillip Cardinal).

197 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 67, chef Francis Alexis).

> vous savez, les produits chimiques qu'ils étendent sur les routes. Nous ne le savons pas – ça pouvait être des produits cancérigènes qu'ils utilisaient, nous ne le savons pas. Et personne ne nous en a parlé, pas même les Affaires indiennes, qui sont sensés être responsables de ce que le (inaudible) certaines obligations soient respectées, et à mon avis de toute évidence ne protège pas les terres qui étaient sensées avoir été mises de côté pour notre usage[198].

Lorsqu'on lui a demandé si des membres de la bande avaient tenté de poursuivre des activités agricoles sur l'emprise après que la ligne de transmission eut été construite, le chef Alexis répond :

> [Traduction]
> Certaines personnes ont essayé de l'utiliser mais, comme je le disais, ils avaient peur [...]. Et ils [Calgary Power] ont gratté le – d'un bout à l'autre de la réserve sous la ligne de transmission afin de tuer les plantes et ensuite les arbres et ainsi de suite. Je ne connais personne qui voudrait planter un potager ou autre chose là après qu'on ait vaporisé je ne sais trop quoi, parce que nous voudrions savoir[199].

Howard Mustus a relevé une autre raison pour laquelle, malgré que les Affaires indiennes présumaient que la bande pourrait utiliser les terres venant d'être débroussaillées de l'emprise à des fins agricoles et autres, cet avantage ne s'est pas matérialisé :

> [Traduction]
> Aujourd'hui, les terres se trouvant sous la ligne de transmission à haut voltage, comme nous l'avons dit, est (inaudible). Il est impossible de l'utiliser, nous ne pouvons l'utiliser pour rien. Dans le passé, les gens ont tenté de se bâtir près, mais ils – il y avait toujours des interférences, vous savez, dans leurs appareils électriques et des choses du genre. Cela nous a causé un problème dans la communauté et dans notre zonage. Il s'agit d'une zone centrale mais interdite[200].

---

198 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 68-69, Phillip Cardinal).

199 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 90, chef Francis Alexis).

200 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 40, Howard Mustus).

Le chef Alexis ajoute :

> [Traduction]
>
> Nos gens n'ont pas utilisé ces terres depuis que la ligne de transmission a été construite parce qu'il y a quelques années on a beaucoup parlé de la radiation électromagnétique venant des lignes de transmission, qui aurait des effets sur la santé et le bien-être des gens, et bien des gens ont peur d'utiliser cette ligne pour autre chose[201].

Nelson Alexis élabore un peu plus sur les difficultés pratiques que la ligne de transmission a créées dans la réserve :

> [Traduction]
>
> Vous savez, ces terres dont nous parlons ici, le détroit – nous l'appelons le détroit parce que le lac rétrécit à cet endroit.
>
> Mais les terres dont nous parlons sont probablement parmi, vous savez, les meilleures dans tout le – dans cette partie du pays. Nous – tout le long du lac, nous avons des utilisations récréatives l'été et nous possédons des terres de premier choix à cet endroit. Et savez-vous? Cette ligne électrique passe en plein milieu. Elle coupe le territoire exactement en deux[202].

Le chef Francis Alexis est du même avis :

> [Traduction]
>
> Mais aujourd'hui, je pense que nous pouvons trouver toute une gamme d'utilisations, mais à cause de la ligne de transmission, nous ne pouvons les pratiquer. Nous devons faire des compromis quant à notre infrastructure, à la valeur de nos immobilisations, de nos lotissements, de notre zone centrale, et parfois même, certains de nos plans doivent être modifiés à cause de nos lignes de transmission[203].

Introduction de l'évaluation et des impôts fonciers dans la RI 133

Les permis touchant les trois lignes électriques dans la RI 133 prévoyaient que Calgary Power « acquitte les droits, taxes, tarifs et cotisations pouvant, pendant que les droits par les présentes

---

201 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 89, chef Francis Alexis).

202 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 31, Nelson Alexis).

203 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 31 et 89-90, chef Francis Alexis).

conférés sont en vigueur, devenir échus et payables » à l'égard des lignes ou de l'utilisation par la compagnie des terres de l'emprise. De toute évidence, les permis prévoyaient des impôts fonciers, mais lorsque la ligne de transmission a été installée en 1969, la Première Nation d'Alexis ne connaissait rien de la fiscalité ou de l'adoption d'un règlement de taxation. Selon le chef Alexis :

> [Traduction]
> Je ne me souviens pas qu'on nous ait parlé de taxation ou d'un règlement de taxation. Ce n'est que récemment, dans les années 80 je crois, que nous avons commencé à comprendre les taxes, et nous – dans les années 90, nous avons essayé de développer notre propre règlement de taxation et il nous a fallu près de dix ans pour le mettre en place. Ce n'est que récemment qu'il est entré en vigueur, mais nous avions commencé il y a longtemps.
>
> Cependant, à cette époque [en 1969] je ne pense pas que nous comprenions les taxes ou autre, parce que nous étions sensés être exemptés des taxes [...].
>
> [N]ous n'avions même pas de politiques alors, et encore moins de règlement de taxation. Ce que je veux dire, c'est que nous commencions seulement à apprendre à nous gouverner, vous savez, à votre manière. Et je dis « à votre manière » parce que nous nous étions toujours gouvernés à notre façon auparavant.
>
> Et nous n'avions rien sur papier à cette époque. Et vous parlez de taxation, vous savez, à cette époque il était tout à fait hors de question d'adopter un régime de taxation[204].

Comme nous l'avons déjà vu, la Première Nation a communiqué avec TransAlta en 1995 en vue de lever des droits annuels rétroactifs pour l'utilisation faite par la compagnie des terres[205]. TransAlta a rejeté les efforts de la Première Nation pour imposer des frais additionnels et, même si la compagnie était disposée à envisager de payer des taxes ou à faire des paiements tenant lieu de taxes, elle refuse de le faire rétroactivement[206].

Phillip Cardinal a parlé du fait que la bande avait été avisée à la fin des années 1970 et dans les années 1980 par des fonctionnaires des Affaires indiennes « d'adopter un règlement » parce que, tant qu'elle ne le faisait pas, la municipalité avait le droit d'évaluer et de taxer les biens-fonds dans

---

[204] Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 54, chef Francis Alexis).

[205] Première Nation d'Alexis, résolution du conseil de bande numéro 95-96/133-3-6-20, 19 septembre 1995 (Pièce 1 de la CRI, p. 38-39).

[206] Wolfgang Janke, vice-président, Services au client, TransAlta Utilities Corporation, à Jerome N. Slavik, Ackroyd Piasta Roth & Day, avocats et procureurs, 23 octobre 1995 (Pièce 2 de la CRI, p. 3-4).

la réserve. Il se souvenait aussi que des représentants de TransAlta aient dit qu'ils payaient des taxes foncières à la municipalité, même s'ils n'ont pas indiqué le montant des taxes payées[207]. Cependant, le chef Alexis a témoigné que la Première Nation n'avait appris qu'elle avait un pouvoir de taxation que plus récemment par son conseiller juridique[208], et avait fini par adopter un règlement en 1997, qui avait été soumis à Ottawa et avait reçu l'approbation du Ministre en 1998 ou 1999[209]. Selon Howard Mustus, la Première Nation comprend que chacune des emprises des trois lignes électriques est assujettie au règlement mais le pouvoir de taxation « ne peut être appliqué rétroactivement[210]. »

---

207 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 69, Phillip Cardinal).

208 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 56, chef Francis Alexis).

209 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 77, chef Francis Alexis). Le règlement adopté par la Première Nation d'Alexis en matière de taxes foncières, daté du 27 juillet 1999, est au dossier de la présente enquête sous le numéro de pièce 13 mais, d'après le témoignage du chef Alexis, il n'est pas clair s'il s'agit du règlement original adopté par la Première Nation.

210 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 79, Howard Mustus).

PARTIE III

QUESTIONS EN LITIGE

Les parties ont travaillé en fonction de deux grandes questions en litige ébauchées par le conseiller juridique de la Commission suite à la séance de planification tenue le 28 juillet 2000. Pour analyser ces questions, nous devons examiner un certain nombre d'obligations légales et/ou fiduciaires pouvant ne pas avoir été respectées à l'endroit de la bande d'Alexis, selon ce qu'ont indiqué la Première Nation ou le Canada dans leurs mémoires.

Les questions à examiner dans le présent rapport sont donc les suivantes :

1 Le ministère des Affaires indiennes a-t-il manqué à ses obligations légales et/ou fiduciaires, le cas échéant, envers la bande d'Alexis dans la façon dont il a accordé le permis visé au paragraphe 28(2) et l'emprise visée à l'article 35 à Calgary Power pour qu'elle construise des lignes électriques en 1959, 1967 et 1969?

Pour répondre à cette question, il est nécessaire de se demander si le Canada avait les obligations suivantes envers la bande d'Alexis et, dans l'affirmative, s'il y a manqué.

a) La Couronne avait-elle l'obligation d'obtenir une indemnisation juste et raisonnable pour les lignes de distribution d'électricité de 1959 et 1967? Dans l'affirmative, a-t-elle manqué à cette obligation?

b) La Couronne avait-elle l'obligation d'aviser la bande qu'elle avait un poids relatif dans les négociations avec Calgary Power concernant la ligne de transport de 1969 et de tenir la bande informée des négociations? Dans l'affirmative, a-t-elle manqué à cette obligation?

c) La Couronne avait-elle l'obligation d'obtenir une évaluation indépendante quant à la juste valeur marchande des terres à exproprier pour la ligne de 1969 et d'en aviser la bande? Dans l'affirmative, a-t-elle manqué à cette obligation?

2 Le ministère des Affaires indiennes a-t-il manqué à son obligation légale et/ou fiduciaire envers la bande en n'obtenant pas un droit annuel, un loyer ou des frais annuels comme le permettaient les ententes conclues entre le MAINC et Calgary Power?

Pour répondre à cette question, il est nécessaire de se demander si la Couronne avait les obligations suivantes envers la bande d'Alexis et, dans l'affirmative, si elle y a manqué.

a) La Couronne avait-elle l'obligation d'empêcher une transaction abusive en 1969? Dans l'affirmative, la transaction de 1969 était-elle abusive parce qu'elle prévoyait un paiement forfaitaire plutôt qu'une indemnité annuelle à renégocier à intervalles périodiques, ou une combinaison des deux?

b) La Couronne avait-elle l'obligation d'obtenir une évaluation indépendante des impôts, tarifs, frais ou droits payés par Calgary Power aux compétences voisines pour l'emprise relative à la même ligne de transport d'électricité de 1969? Dans l'affirmative, a-t-elle manqué à cette obligation?

c) La Couronne avait-elle l'obligation d'obtenir de Calgary Power des recettes annuelles sous forme de taxes? Dans l'affirmative, a-t-elle manqué à cette obligation?

d) La Couronne avait-elle l'obligation de porter atteinte le moins possible au droit de la bande sur les terres de réserve accordées à Calgary Power pour l'emprise de 1969? Dans l'affirmative, a-t-elle manqué à cette obligation?

e) La Couronne avait-elle l'obligation d'aider la bande à rédiger et à appliquer le règlement administratif de taxation approprié dans les années ayant suivi l'approbation du permis relatif à la ligne de transport de 1969? Dans l'affirmative, a-t-elle manqué à cette obligation?

f) La Couronne avait-elle l'obligation d'obtenir le consentement éclairé de la bande à la transaction de 1969? Dans l'affirmative, a-t-elle manqué à cette obligation?

Avant que les questions en litige aient été formulées, la Première Nation ne mettait pas en doute la validité des permis délivrés en vertu du paragraphe 28(2) et de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens*. Dans ses arguments écrits et oraux, la Première Nation ne contestait pas non plus la validité des permis délivrés en vertu du paragraphe 28(2) pour autoriser le passage des lignes de transport de 1959 et 1967. La validité légale de ces deux permis n'est donc pas en litige. Cependant, la Première Nation a mis en doute pour la première fois dans son mémoire la validité du permis délivré pour la ligne de 1969 au motif que rien ne démontrait la présence d'une fin publique valide justifiant l'expropriation de terres de réserve selon le paragraphe 35(3) de la *Loi sur les Indiens*. Puisque cette question n'avait pas été examinée précédemment par les parties, et puisque le Canada n'a pas eu

l'occasion de présenter des éléments de preuve pour réfuter cette allégation, la Commission n'étudiera pas cet enjeu. L'analyse partira de l'hypothèse voulant que les permis délivrés en 1959, 1967 et 1969 étaient valides, puisqu'ils répondaient aux exigences techniques de la *Loi sur les Indiens*.

PARTIE IV

ANALYSE

Avant de commencer à analyser les questions en litige, nous devons exposer ce que nous savons de la situation sociale, économique et politique de la bande d'Alexis dans les années 1950 et 19060. C'est la capacité ou l'absence de capacité des dirigeants de la Première Nation à l'époque de comprendre la nature de ces emprises qui éclaire leurs actes et détermine le degré de supervision que devait assurer la Couronne pour veiller à ce que ces transactions, en particulier la ligne de 1969, étaient dans l'intérêt de la bande.

VULNÉRABILITÉ DE LA BANDE D'ALEXIS

La Première Nation nous demande de conclure que la bande d'Alexis était vulnérable et dépendait du ministère des Affaires indiennes dans les négociations de la bande avec Calgary Power. La majorité de la preuve dont nous sommes saisis concernant les conditions dans la réserve et la capacité des dirigeants de négocier avec la compagnie d'électricité vient des témoins entendus à l'audience publique. Le conseiller de la bande Nelson Alexis se souvient que

> [Traduction]
> ces années étaient très difficiles. Vous savez, nous n'avions pas vraiment de route ici. Je regardais mes gants tout à l'heure. Vous savez, ma mère nous faisait des mitaines avec nos bas. Elle ajoutait un petit pouce et ça devenait nos mitaines. Et, vous savez, nous devions venir à l'école, située à l'extrémité ouest de la réserve, nous passions par le lac. C'était vraiment une époque difficile. Et vous parlez de développement économique. Il n'y avait rien ici[211].

Phillip Cardinal, dont le père faisait partie du conseil de bande en 1967, parle lui aussi des conditions générales dans la réserve dans les années 1950 :

> [Traduction]
> La plupart de nous vivions dans des cabanes en bois rond. Il n'y avait pas de bureau de la bande ou rien d'autre dans la réserve, rien. Pas d'électricité, ni même de route. Il n'y avait donc pas de possibilité de développement économique [...] c'était

---

[211] Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 28, Nelson Alexis).

> vraiment une époque difficile et il n'y avait rien – aucune forme de soutien que ce soit financier ou sous forme de ressources[212].

Les perspectives d'emploi dans la réserve étaient elles aussi peu reluisantes, selon les témoins. Puisque la plupart des emplois se trouvaient hors de la réserve, la possibilité de faire un peu d'argent dans la réserve en débroussaillant une emprise était, pour reprendre les paroles de Nelson Alexis, « un cadeau des cieux parce que nous n'avions rien ici[213]. » M. Cardinal résume ainsi le seul avantage que représente pour la communauté le projet de construire la ligne de transport d'électricité de 1969 :

> [Traduction]
> Le seul avantage qu'il y avait à l'époque – à l'époque qu'ils ont – ils comptaient sur ce que l'une des personnes qui a parlé avant, la chasse, la pêche et le piégeage, et je crois que bon nombre d'entre eux travaillaient dans les camps de bûcherons et ainsi de suite. Toutes les fois qu'ils avaient la possibilité de faire un dollar, je crois qu'ils la prenaient parce que c'était – je pense, une question de survie. Il n'y a pas – il n'y avait pas d'autres moyens de survie en dehors de cela, en dehors de la chasse, de la pêche, du piégeage et de la coupe de bois[214].

Non seulement l'époque était-elle difficile en termes économique, selon les témoins, mais certains membres de la bande, dont les dirigeants, connaissaient très peu la langue anglaise. Le chef Francis Alexis nous a dit que son père, qui était chef en 1959, ne savait ni lire, ni écrire en anglais, la langue utilisée dans les résolutions du conseil dans lesquels la bande a donné son consentement aux trois lignes électriques : « mon père lisait et écrivait en utilisant les syllabes cries. Ils écrivaient la langue Stony, et je me souviens que (inaudible) écrivait pour eux[215]. » M. Cardinal confirme que la plupart des membres du conseil en 1967 « ne comprenaient probablement pas très bien l'anglais

---

212 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 34, Phillip Cardinal).

213 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 28-29, Nelson Alexis).

214 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 24, Phillip Cardinal).

215 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 20, chef Francis Alexis).

et ne l'écrivaient pas très bien non plus. Et s'ils le comprenaient et l'écrivaient, c'était peut-être pour signer leur nom et des choses du genre, mais c'est probablement tout[216]. »

Pour ce qui est des rapports de la bande d'Alexis avec les fonctionnaires du MAINC, plusieurs témoins ont déclaré que la relation n'était pas bonne. Harold Mustus dit des fonctionnaires du MAINC qu'ils avaient comme attitude qu'il fallait « faire les choses à leur façon, et non à la nôtre[217]. » Phillip Cardinal signale que la majorité du travail administratif, y compris la préparation des RCB, était fait par le bureau des Affaires indiennes à Edmonton, qui envoyait l'agent des Indiens dans la réserve une fois par mois[218]. Lorsque le conseiller juridique de la Commission lui a demandé comment la bande pouvait évaluer si l'indemnisation proposée par Calgary Power pour l'emprise était suffisante, Phillip Cardinal répond :

> [Traduction]
> [n]ous ne possédions pas ce genre d'expertise pour nous dire, vous savez, ça vaut tant ou des choses comme ça. Nous ne disposions pas d'un avocat ou d'un consultant pour vraiment nous conseiller à ce sujet ou pour aider les dirigeants ou quoi que ce soit. Comme d'autres l'ont dit avant moi, lorsque les Affaires indiennes voulaient que quelque chose se fasse, bien, ils apportaient tout simplement la RCB et on disait aux dirigeants de signer là et ils signaient, et personne ne posait jamais de questions et il n'y avait jamais de réponses[219].

Enfin, le rapport de 1966 du surintendant de l'Agence d'Edmonton, Division des affaires indiennes au ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, précité, appuie les dires des témoins de la Première Nation :

> [Traduction]
> [i]l est évident que le conseil de la bande d'Enoch est assez capable de fonctionner plus indépendamment alors que les conseils de bande d'Alexis, d'Alexander, de Paul

---

216 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 22-23, Phillip Cardinal).

217 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 51, Harold Mustus).

218 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 26-27, Phillip Cardinal).

219 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 35, Phillip Cardinal).

> et de Beaver Lake ont encore besoin *de beaucoup de conseils* et ce sera le cas encore un certains temps[220].

Dans un contexte où l'alphabétisation, l'instruction et les perspectives d'emploi sont limitées, fait valoir la Première Nation d'Alexis, la bande était vulnérable et dépendait des conseils et des directives suivies des fonctionnaires du MAINC[221]. Cette dépendance pourrait avoir été mise davantage en évidence dans le contexte des réunions avec Calgary Power en vue de discuter de la possibilité d'emprises traversant la réserve. La Première Nation invoque un article publié en 1967 dans le *Financial Post* et le rapport annuel de la compagnie pour 1969 pour établir que Calgary Power, devenue ensuite la TransAlta Utilities, a été pendant des décennies l'une des plus grandes sociétés de services publics d'Alberta et qu'elle est la principale distributrice d'électricité dans la province. Ainsi, fait valoir la Première Nation,

> [Traduction]
> [i]l y avait un écart évident entre le pouvoir de négociation de l'une des plus grosses sociétés commerciales de la province et une bande aux prises avec des problèmes d'alphabétisation, un manque d'infrastructure et une dépendance aux conseils et à l'aide de la bureaucratie gouvernementale[222].

Pour sa part, le Canada maintient que la Première Nation n'a pas fourni de preuve établissant la vulnérabilité de la bande[223]. En ce qui concerne les lignes de transport de 1959 et 1967, le Canada fait valoir que« la preuve présentée appuie la conclusion contraire, savoir que le conseil de bande a pris une décision sage et éclairée en acceptant d'apporter l'électricité dans la réserve au profit de tous les membres[224]. » Concernant la ligne de transmission de 1969, le conseiller juridique du Canada dans sa plaidoirie évoque un article publié dans le *Journal* d'Edmonton le 5 mars 1968, le

---

220 Rapport du surintendant, Agence indienne d'Edmonton, Division des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, 31 mars 1966 au 30 septembre 1966, AN, RG 10, vol. 8444, dossier 774/23-4, partie 2, ruban C-13797, p. 3 (Pièce 10 de la CRI, p. 172). Italiques ajoutés.

221 Mémoire de la Première Nation d'Alexis, 24 mai 2002, p. 11.

222 Mémoire de la Première Nation d'Alexis, 24 mai 2002, p. 12.

223 Mémoire du Canada, 16 juillet 2002, p. 7.

224 Mémoire du Canada, 16 juillet 2002, p. 7.

lendemain de la réunion du conseil de bande où a été donné le consentement à la ligne de 1969, comme preuve impartiale et probante du fait que le conseil de bande savait ce qu'il faisait. Il en cite un extrait :

> [Traduction]
> Et si l'attitude dynamique du chef Kootenay motive son peuple autant que lors de son premier conseil de bande, les conditions ne peuvent qu'aller en s'améliorant [...] Le conseil est passé directement aux questions à l'ordre du jour. Calgary Power veut obtenir la permission de faire passer des lignes électriques dans la réserve – Accordé[225].

Le conseiller juridique du Canada fait valoir que cet article « dissipe un peu la notion de vulnérabilité de la bande. Celle-ci semblait avoir une attitude pleine de bon sens, savait ce qu'elle voulait et le faisait, et elle a amorcé le processus [...][226]. »

Nous ne pouvons accepter l'argument du Canada voulant que la Première Nation n'a pas prouvé l'élément de vulnérabilité; les témoins de la Première Nation et les propres dossiers de la Couronne pointent tous en direction d'un état de vulnérabilité et de dépendance dans cette communauté. En outre, nous ne donnons pas à l'article du *Journal* d'Edmonton le même poids que Canada lui accorde, étant donné l'absence d'information sur la journaliste, plus particulièrement sur ses compétences professionnelles et sa connaissance de la Première Nation en question. Le Canada semble aussi soutenir une position contraire lorsqu'il invoque une disposition contenue dans la *Loi sur les Indiens* avant 1988 qui interdisait à une bande de prélever des impôts à des tiers à moins que le gouverneur en conseil n'ait déclaré que cette bande avait atteint un état avancé de développement[227]. Le Canada confirme que non seulement on n'a pas pu trouver de décret contenant une déclaration en ce sens concernant la bande d'Alexis, mais aussi que la preuve pointe dans la

---

225 Alma Keroack, « Conditions Improve For Indian Reserve – Democratic System Pays off at Alexis », Edmonton *Journal*, 5 mars 1968, p. 9 (Pièce 10 de la CRI, p. 268), cité dans la plaidoirie du Canada, 20 août 2002, p. 77 (Kevin McNeil).

226 Transcription de la CRI, 20 août 2002, p. 77 (Kevin McNeil).

227 Mémoire du Canada, 16 juillet 2002, p. 27.

direction contraire – « savoir, que les conseillers de l'époque (1969) étaient illettrés et se fiaient entièrement aux conseils et aux directives de la Couronne[228]. »

Nous reviendrons plus tard à la question de dépendance et de son influence sur la capacité de la bande d'Alexis de prendre des décisions; cependant, nous considérons que la position du Canada sur la question de la vulnérabilité est contradictoire. D'une part, il affirme que l'article du *Journal* prouve le savoir-faire commercial de la bande et son absence de vulnérabilité et, d'autre part, il invoque la preuve soumise par la Première Nation pour faire valoir que la bande n'était pas suffisamment évoluée pour avoir droit de prendre un règlement de nature fiscale.

Nous sommes convaincus que la somme des déclarations des anciens et des autres membres de la communauté, conjuguée avec la preuve fournie par un fonctionnaire du gouvernement qui connaissait la bande d'Alexis, appuie la conclusion que la bande d'Alexis était vulnérable dans ses négociations avec Calgary Power. La question de savoir si cette vulnérabilité a mené à une situation où le Canada aurait dû exercer une surveillance et une responsabilité plus grandes relativement au consentement de la bande à la construction de trois lignes de transport d'électricité en 1959, 1967 et 1969 devra être établie dans les sections à venir.

La Première Nation fait valoir[229] que si, comme nous l'avons conclu, la bande d'Alexis était vulnérable dans ses tractations avec Calgary Power, le fardeau de prouver le bien-fondé de la transaction passe alors à la partie la plus puissante, citant à cet égard la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Norberg c. Wynrib* [1992] 2 RCS 226, p. 248. Cette affaire portait sur un manquement à une obligation professionnelle et le tribunal a conclu qu'un médecin avait profité de la vulnérabilité d'une patiente à ses fins personnelles. La Première Nation se fonde sur la mention que fait le juge La Forest de la décision *Morrison c. Coast Finance Ltd.* (1965), 55 D.L.R. (2d) 710, p. 713, dans laquelle sont décrit les facteurs d'une transaction déraisonnable :

> Il importe alors de prouver l'inégalité entre les parties qui résulte de l'ignorance de la partie plus faible ou de l'indigence ou du désarroi dans lequel se trouve celle-ci, et qui l'a mise à la merci de la partie plus forte, et de prouver le caractère foncièrement inéquitable du contrat obtenu par cette dernière. La preuve de ces

---

228 Mémoire du Canada, 16 juillet 2002, p. 27.

229 Mémoire de la Première Nation d'Alexis, 24 mai 2002, p. 34.

éléments a pour effet de créer une présomption de fraude que la partie plus forte doit repousser en établissant que le contrat passé était juste et raisonnable.

Nous sommes cependant d'accord avec le Canada lorsqu'il affirme[230] que l'arrêt *Norberg c. Wynrib* ne s'applique pas aux faits de la présente revendication. L'autre partie « forte » avec laquelle la bande a négocié était Calgary Power, et non la Couronne. Il n'est pas suggéré que la Couronne ait été bénéficiaire d'un arrangement conclu entre la bande d'Alexis et Calgary Power. De plus, l'affaire *Morrison* précitée indique clairement qu'avant que le fardeau de la preuve passe à l'intimé, le requérant doit établir non seulement l'inégalité du pouvoir de négociation mais aussi que la transaction qui en a résulté était foncièrement inéquitable. En conséquence, nous concluons que le fardeau de prouver que les transactions de la bande avec Calgary Power étaient foncièrement inéquitables et que la responsabilité de ces résultats incombe à la Couronne demeure du côté de la Première Nation.

QUESTION 1 OBLIGATION DE LA COURONNE AU MOMENT D'ACCORDER LES EMPRISES

Le ministère des Affaires indiennes a-t-il manqué à ses obligations légales et/ou fiduciaires, le cas échéant, envers la bande d'Alexis dans la façon dont il a accordé le permis visé au paragraphe 28(2) et l'emprise visée à l'article 35 à Calgary Power pour qu'elle construise des lignes électriques en 1959, 1967 et 1969?

Nous devons examiner cette question en trois sous-questions.

Question 1 a) Obligation d'obtenir une indemnisation

La Couronne avait-elle l'obligation d'obtenir une indemnisation juste et raisonnable pour les lignes de distribution d'électricité de 1959 et 1967? Dans l'affirmative, y a-t-il eu manquement à cette obligation?

La ligne de distribution de 1959

Les faits entourant le permis de 1959 pour construire une ligne électrique dans la réserve d'Alexis ne sont pas en litige. L'électrification de l'école de jour de la réserve faisait partie du plan des Affaires indiennes en vue d'améliorer les installations. Les fonctionnaires ont établi que la route

---

[230] Mémoire du Canada, 16 juillet 2002, p. 20-21.

la plus rentable serait de prolonger le réseau à partir de la communauté de Gunn située à l'est de la réserve. Le coût de construction de la ligne, y compris un transformateur, était partagé entre les Affaires indiennes et les consommateurs vivant à l'est de la réserve. Calgary Power prévoyait que la part des Affaires indiennes sur le coût total de 6 191 $ serait de 2 500 $. L'école de jour se trouvait dans la réserve et recevait les enfants vivant dans la réserve. La bande n'a pas payé le coût de construction de la ligne de transport jusqu'à l'école[231].

Les Affaires indiennes obtiennent de la bande l'autorisation pour Calgary Power d'installer une ligne et des poteaux dans la réserve en ayant recours au permis prévu au paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens*. Il s'agissait d'une méthode courante d'obtenir une emprise pour les lignes de transport d'électricité desservant une réserve. Cependant, sous le régime du paragraphe 28(2), un droit accordé au détenteur du permis, en l'espèce Calgary Power, pour plus d'un an nécessitait le consentement du conseil de bande en plus de l'autorisation du ministre responsable des Affaires indiennes[232]. Le 21 octobre 1959, le conseil de bande d'Alexis se réunit et adopte une RCB autorisant une servitude à Calgary Power pour construire une ligne électrique de la limite est de la réserve jusqu'à l'école, servitude d'une largeur de trente pieds sur une longueur d'un mille et 7/8. Les seules conditions énumérées dans la résolution sont que la bande ne recevra aucun paiement pour la servitude et que des membres de la bande seront employés pour débroussailler l'emprise[233]. On ne possède aucun registre des discussions du conseil de bande ou de l'identité des personnes présentes, mis à part les noms des trois conseillers qui ont signé la résolution.

Le permis lui-même, daté du 9 novembre 1959, accorde à Calgary Power une emprise demeurant en vigueur aussi longtemps que nécessaire aux fins d'une ligne électrique. Il n'y est fait aucunement mention de la condition voulant que des membres de la bande soient employés pour débroussailler l'emprise et aucun élément de preuve ne confirme si des membres de la bande

---

231 Will Smith, directeur commercial, Division d'Edmonton, Calgary Power, à G.S. Lapp, surintendant, Division des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, 15 juin 1959, AN, RG 10, vol. 8679, dossier 774/6-1-007, partie 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 115-116).

232 *Loi sur les Indiens*, SRC 1952, c. 149, s. 28(2), modifié par SC 1956, c. 40, art. 10.

233 Bande d'Alexis, résolution du conseil, 21 octobre 1959, Centre fédéral des documents, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 124-125).

d'Alexis ont obtenu ces emplois. Toutefois, conformément à la RCB, aucune indemnisation n'est payée à la bande.

La Première Nation n'invoque pas le fait que la Couronne aurait omis de se conformer aux exigences légales du paragraphe 28(2) en accordant un permis pour la ligne de transport d'électricité de 1959[234]. L'argument de la Première Nation concernant la ligne de 1959 consiste plutôt essentiellement à dire que le défaut d'obtenir une indemnisation pour la bande viole les droits issus de traité et viole l'obligation fiduciaire de la Couronne envers la bande découlant de ces droits.

Pour ce qui est premièrement du présumé manquement au traité, la Première Nation fait valoir que la promesse de terres prévue au Traité 6 comprenait une « promesse fondamentale au Traité, savoir l'assurance d'une terre d'appartenance pour les générations futures. Il s'agit d'une des bases historiques de la relation fiduciaire elle-même[235]. » La promesse de terres, affirme la conseillère juridique, inclut aussi une promesse, découlant de la *Proclamation royale de 1763*, de veiller à l'intégrité des terres pour les générations futures et la protection de ces terres contre l'exploitation ou l'interférence de tierces parties[236]. En outre, la fourniture d'électricité à l'école constituait un droit, affirme la conseillère juridique de la Première Nation, compris dans le droit à l'éducation prévu au Traité 6. La Première Nation cite l'affaire *Mitchell c. Bande indienne Peguis* comme jurisprudence à l'argument général que les avantages découlant d'un traité sont de la nature d'un droit plein et entier[237]. La Première Nation en vient à la conclusion qu'on ne peut s'attendre à ce que la bande échange un droit pour un autre sans indemnisation juste et raisonnable. Cependant, la Première Nation n'a pas fourni d'analyse démontrant comment elle arrive à ses arguments concernant des droits qui sont incidents au droit conféré par traité à une réserve et au droit conféré par traité à l'instruction.

Le Canada n'a pas répondu à l'argument des droits issus de traité et maintient plutôt qu'il serait déraisonnable pour la Couronne de refuser à une Première Nation de fournir de l'électricité

---

234 Réplique de la Première Nation d'Alexis, 31 juillet 2002, p. 6.

235 Transcription de la CRI, 20 août 2002, p. 14 (Trina Kondro).

236 Transcription de la CRI, 20 août 2002, p. 14 (Trina Kondro). Vois aussi Mémoire de la Première Nation d'Alexis, 24 mai 2002, p. 30-31.

237 *Mitchell c. Bande indienne Peguis* (1990), 71 D.L.R. (4th) 193; [1990] 2 RCS 85, p. 130.

à son école si cela abrogeait nécessairement un autre droit conféré par traité. En outre, affirme le conseiller juridique du Canada, la Première Nation est libre d'utiliser ses terres de réserve à de nombreuses fins, dont des écoles et des maisons pour ses membres, et elle peut aussi utiliser ses terres pour apporter l'électricité à ces structures. « Le fait est que l'électricité ne peut être projetée. Elle doit passer au-dessus des terres d'une manière ou d'une autre[238]. »

Dans les circonstances, la Commission n'est simplement pas en mesure de prendre position pour ou contre la description que fait la Première Nation du contenu de ses droits issus de traité sans disposer d'une analyse complète par les deux parties du droit en matière d'interprétation des traités. De plus, même si la Première Nation est justifiée de qualifier comme elle le fait ces droits, la conseillère juridique de la Première Nation n'a pas été en mesure de citer une jurisprudence appuyant la conclusion qu'un avantage issu de traité, fourni aux frais de la Couronne uniquement aux résidents de la réserve, savoir l'électricité pour l'école, nécessiterait, en plus, une indemnisation à la Première Nation si cet avantage doit empiéter sur des terres de réserve[239]. Nous ne pouvons donc accepter l'argument de la Première Nation voulant que, en raison des droits issus de traité, la Première Nation d'Alexis avait droit à une indemnisation pour l'emprise de 1959.

Existait-il une obligation fiduciaire d'obtenir compensation pour la bande en pareil cas? Nous croyons que non. Les dirigeants savaient que le bénéficiaire de cette électricité serait une école située dans la réserve et que les Affaires indiennes étaient en train de moderniser; ils ont signé une RCB officielle dans laquelle ils acceptaient l'emprise aux fins d'électrifier l'école; et ils devaient savoir que la bande n'aurait pas à défrayer le coût de construction. Ils savaient aussi clairement que certains membres de la bande obtiendraient des contrats pour débroussailler les terrains, même si on ne sait pas combien de travail, le cas échéant, a été attribué. Le chef Alexis a fait remarque que, parce que personne n'avait l'électricité dans la réserve en 1959, la ligne vers l'école représentait un avantage pour la communauté et, se souvient le chef Alexis, cela signifiait aussi que les gens pourraient regarder la télévision à l'école[240].

---

238 Transcription de la CRI, 20 août 2002, p. 59-60 (Kevin McNeil).

239 Transcription de la CRI, 20 août 2002, p. 25 (Trina Kondro).

240 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 70, chef Alexis).

Même si nous reviendrons à un examen plus approfondi de la nature et de l'étendue de l'obligation fiduciaire de la Couronne plus loin dans le présent rapport, nous sommes convaincus d'après les faits que nous ne sommes pas devant une situation où la bande a pris une mauvaise décision en raison de la vulnérabilité de ses dirigeants dans les négociations avec Calgary Power. Même s'il se peut que la Couronne ait initié les discussions entre la bande et la compagnie, la décision de la bande a été prise avec les renseignements nécessaires, la décision était dans l'intérêt de la bande, et la bande y a donné son consentement librement.

Nous faisons aussi remarquer au passage que le permis délivré en vertu de l'article 28(2) de la *Loi sur les Indiens* demeure silencieux sur la question de l'indemnisation, contrairement aux dispositions touchant l'expropriation contenue à l'article 35 de la *Loi*. Il n'existe donc aucune obligation légale d'indemniser une Première Nation en retour de son consentement à un permis délivré en vertu du paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens*.

Le prolongement de la ligne de distribution en 1967

Le prolongement de la ligne de distribution en 1967 à partir de la ligne alimentant l'école de jour jusqu'à la limite sud de la réserve, comme pour la ligne originale de 1959, est autorisé par permis délivré en vertu du paragraphe 28(2), et reçoit le consentement du conseil de bande, tel qu'exigé dans le cas d'un permis de plus d'un an. La principale différence entre la ligne de 1959 et celle de 1967 vient de ce que, selon la prépondérance de la preuve présentée à l'enquête, l'objet principal de la ligne de 1967 était d'apporter l'électricité à des chalets dans une communauté située hors de la réserve et appelée West Cove, sur la rive sud du lac Ste Anne.

En même temps, nous sommes convaincus d'après les témoignages de l'audience publique que cette ligne a aussi servi à fournir l'électricité à un certain nombre de maisons dans la réserve en 1967 : « [l]a plupart des maisons de la réserve, déclare le chef Alexis, n'avaient pas le courant avant 1967 ou 1968, vers l'année du centenaire[41]. » Quel que soit l'objectif principal de la ligne de 1967, sa construction a permis d'apporter l'électricité à des maisons de la réserve pour la première fois ainsi qu'à un endroit situé hors de la réserve au sud du détroit, bien qu'il semble probable que la construction de la ligne a été interrompue avant de parvenir à West Cove.

---

[41] Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 71, chef Alexis).

Nous remarquons que le plan de Calgary Power visant à fournir de l'électricité aux maisons de la réserve à partir de la ligne de 1967 aurait été conforme à son obligation légale de fournir, sur demande, un branchement électrique aux immeubles se trouvant sur la route d'une ligne électrique. La loi dite *The Water, Gas, Electric and Telephone Companies Act* d'Alberta prévoit que :

> [Traduction]
> [l]orsqu'une compagnie a construit des aménagements pour approvisionner une municipalité ou des municipalités en gaz, en eau, en électricité ou en services téléphoniques, et que la compagnie est en mesure de le faire, elle doit approvisionner tout immeuble se trouvant sur des terres avoisinant le tracé d'une canalisation ou d'un câble, sur demande du propriétaire, de l'occupant ou de la personne responsable de l'immeuble en question[242].

En conséquence, il est raisonnable de déduire que l'objet secondaire de la ligne de 1967, si ce n'était l'intention originale, était de fournir le service d'électricité aux maisons de la réserve. Le témoignage de Howard Mustus corrobore celui du chef Alexis voulant que l'électrification des maisons a commencé en 1967[243]. Un rapport du MAINC de la fin de 1967, confirme en outre que des contrats avaient été accordés pour l'électrification de 55 maisons de la réserve d'Alexis[244].

La seule question que soulève la Première Nation concernant la ligne de distribution de 1967 touche le caractère adéquat de l'indemnisation. Encore une fois, nous ne connaissons pas les circonstances entourant la RCB de 1966 permettant l'octroi d'une emprise pour la ligne de 1967, le rôle joué par le représentant de Calgary Power à l'assemblée où la résolution a été adoptée, ou la participation, le cas échéant, des Affaires indiennes. Mais, contrairement au permis de 1959, cette fois, une entente est conclue entre Calgary Power et le conseil de bande d'Alexis pour que soit payé à la bande une indemnisation de 15 $ par poteau. L'indemnisation totale s'élevait donc à 195 $ pour 13 poteaux et des haubans. Curieusement, la RCB de 1966 ne prévoit pas que des membres de la

---

242 *The Water, Gas, Electric and Telephone Companies Act*, RSA 1955, c. 361, art. 22, tel que modifié par SA 1956, c. 60.

243 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 17, Howard Mustus).

244 District d'Edmonton-Hobbema, Division des affaires indiennes, MAINC, « Rapport semestriel - 1er avril 67- 30 septembre 67 », AN, RG 10, vol. 8444, dossier 774/23-4, partie 2, p. 5 (Pièce 10 de la CRI, p. 227-235).

bande gagnent de l'argent à débroussailler l'emprise proposée et nous ne disposons d'aucun élément de preuve montrant si des membres de la bande ont obtenu du travail.

Les anciens qui ont commenté les avantages de l'électricité dans la réserve en 1967 ont parlé en général du côté pratique d'avoir l'électricité pour réchauffer le moteur d'une auto en hiver, pour faire fonctionner des électroménagers modernes, ou pour regarder la télévision; cependant, le chef Alexis a fait remarquer que la communauté paye l'électricité et que ces soit-disant avantages n'aident pas les enfants par rapport à leur culture et à leurs loisirs, pas plus qu'ils n'offrent d'avantage économique à la communauté[245].

Malgré des points de vue divers au sein de la communauté quant aux avantages de l'électricité dans les maisons de la réserve, la Première Nation ne prétend pas que la décision du conseil de bande de permettre l'emprise aurait dû être empêchée par le MAINC. Le Canada fait valoir que les RCB acceptant les emprises de 1959 et 1967 « prouvent directement l'intention et le souhait de la bande d'accorder les permis d'occupation aux fins d'apporter le courant électrique à la réserve[246]. » Nous sommes de l'avis du Canada. En l'absence de preuve laissant croire à un changement ultérieur d'idée, à de l'indécision ou à un malentendu sur l'entente avec Calgary Power, nous concluons que les RCB sont persuasives. Ce qu'il fallait déterminer, c'est si l'indemnisation de 195 $ était adéquate. Dans la négative, le MAINC aurait-il dû intercéder de façon à veiller que le montant d'indemnisation reflète le meilleur arrangement possible pour la bande?

Une manière d'évaluer si l'indemnisation était adéquate consisterait à demande ce que Calgary Power payait aux propriétaires terriens hors de la réserve et à d'autres bandes pour la construction de poteaux électriques dans des situations similaires. Toutefois, la Première Nation n'a pas été en mesure de fournir de preuve montrant que 15 $ par poteau était un paiement déraisonnable dans des situations où des services d'électricité seraient offerts à la fois dans une réserve et hors de celle-ci.

Le Canada fait remarquer que les pratiques du Ministère en ce qui concerne l'indemnisation en échange de servitudes différait selon le type de servitude accordé. L'historique des servitudes dans la réserve d'Alexis dans les années 1950 et 1960 illustre en fait cette pratique. Dans un cas où

---

245 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 82-83, chef Francis Alexis).

246 Mémoire du Canada, 16 juillet 2002, p. 9.

la bande était la seule bénéficiaire de l'électricité, comme en 1959, aucune indemnisation n'était payable. Cependant, lorsque la bande a accepté une emprise pour une ligne de transport destinée au départ à une communauté située hors de la réserve, mais qui desservait aussi la réserve, comme en 1967, la bande a reçu une certaine indemnisation. En contrepartie, dans une situation où la bande n'a pas profité de l'électricité provenant d'une ligne de transmission traversant sa réserve mais répondant uniquement aux besoins des communautés hors de la réserve et de la société productrice d'électricité, comme dans le cas de la ligne de 1969, le MAINC reconnaissait la nécessité d'assurer un niveau différent d'indemnisation[247].

Tel qu'indiqué précédemment, le paragraphe 28(2) est silencieux sur la question de l'indemnisation à une Première Nation lorsqu'elle accorde le permis prévu au paragraphe 28(2). Néanmoins, la ligne de 1967 exigeait qu'une certaine indemnisation soit versée à la Première Nation parce que c'était à autrui que profitait sa construction sur les terres de réserve. La Première Nation a reçu une indemnisation s'élevant à 195 $. Elle a aussi obtenu l'accès à l'électricité transportée sur cette ligne. En l'absence de preuve montrant que la somme de 195 $ était manifestement déraisonnable dans les circonstances, nous ne pouvons être du même avis que la Première Nation lorsqu'elle affirme que le Canada avait l'obligation, fiduciaire ou autre, de tenter d'obtenir de meilleures conditions pour la bande. Même si la Première Nation était vulnérable dans sa capacité à négocier avec Calgary Power, rien ne laisse croire que la compagnie ait profité de cette vulnérabilité dans ses plans visant à construire une ligne de transmission desservant les chalets de West Cove.

Il reste deux questions touchant l'indemnisation que la Première Nation soulève relativement aux lignes de 1959 et 1967. La première consiste à déterminer si des membres de la bande ont obtenu du travail à débroussailler l'emprise de 1959, l'une des conditions de la RCB, mais qui n'apparaît pas dans le permis délivré subséquemment. De plus, l'absence de toute mention d'emplois pour la bande dans la RCB donnant l'accord de la bande à l'emprise de 1967 est aussi remise en question par la Première Nation. Par ailleurs, le seul élément de preuve dont nous sommes saisis voulant que des membres de la bande aient débroussaillé une emprise a trait à la ligne de

---

247 Mémoire du Canada, 16 juillet 2002, p. 9.

transmission de 1969[248]. En l'absence de preuve démontrant que des membres de la bande n'ont pas été employés pour débroussailler le tracé de la ligne de 1959, nous ne pouvons déterminer si la bande a été traitée de manière équitable par Calgary Power et, le cas échéant, si le MAINC était responsable des conséquences.

La deuxième question touche l'insertion d'une clause de taxation dans chacun des permis accordé au détenteur, Calgary Power, en 1959 et 1967. Les incidences juridiques de cette clause dans les trois permis d'emprise touchant la réserve d'Alexis seront examinées dans le contexte de la ligne de transmission de 1969.

Le rapport fiduciaire et la ligne de transmission de 1969

Le reste des questions en litige dans la présente revendication touchent l'emprise de la ligne de transmission construite de l'extrémité sud-est à l'extrémité nord-est de la réserve pour desservir des communautés se trouvant hors de la réserve. Ces questions portent principalement sur l'étendue du rapport fiduciaire de la Couronne avec la Première Nation d'Alexis et sur la nature des obligations fiduciaires découlant des circonstances entourant la négociation et la mise en application de l'entente visant à accorder à Calgary Power une emprise aux fins d'une ligne de transmission.

Nous avons déjà conclu que la Première Nation d'Alexis était dans un état vulnérable en raison du niveau relativement faible d'alphabétisation et d'instruction et du niveau élevé de pauvreté et de chômage que connaissait la bande dans les années 1950 et 1960. La bande n'était de toute évidence pas sur un pied d'égalité avec Calgary Power au moment des négociations en personne. Pas plus qu'ils comprenaient les exigences légales du paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens*. Néanmoins, les circonstances entourant les lignes de 1959 et 1967 étaient simples puisque les dirigeants de la bande comprenaient qu'en échange de leur consentement, les lignes de transmission apporteraient des avantages directs à la communauté sous forme d'électrification. Comme nous l'avons conclu, la Couronne n'avait pas l'obligation fiduciaire d'aider la bande à négocier une meilleure entente parce que, comme nous l'indiquions, les ententes étaient correctes au plan de l'indemnisation. Le rapport fiduciaire est, toutefois, essentiel aux circonstances entourant l'octroi d'une emprise à Calgary Power en 1969.

---

[248] Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 25, Phillip Cardinal, p. 28, Nelson Alexis, et p. 35, Howard Mustus).

La source du rapport fiduciaire entre la Première Nation d'Alexis et la Couronne comporte deux volets selon la Première Nation. En premier lieu, le Traité 6, auquel la bande a adhéré en 1877, promet à la bande d'Alexis des terres de réserve, administrées et gérées pour eux par la Couronne. Plus particulièrement, le traité prévoyait que la Couronne conserve un pouvoir discrétionnaire face aux éventuels colons s'installant dans les limites de la réserve et que la Couronne pouvait vendre ou aliéner des terres de réserve au profit des Indiens, avec leur consentement[249]. Voici ce que la conseillère juridique de la Première Nation déclarait :

> [Traduction]
> [c]haque fois que nous traitons de questions touchant l'utilisation des terres constituées en réserve, en définitive nous traitons d'une promesse fondamentale au Traité, savoir l'assurance d'un lieu de résidence pour les générations futures. Il s'agit d'un élément constitutif historique du rapport fiduciaire lui-même. Le rapport fiduciaire n'existe donc pas séparément ou n'a pas été créé ultérieurement[250].

Selon la Première Nation, tant la *Proclamation royale de 1763* que la catégorie 24 de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* soulignent le rôle de la Couronne dans la protection des terres indiennes contre l'exploitation par des tierces parties.

Deuxièmement, la Première Nation fait remarquer que la *Loi sur les Indiens* énonce un régime de contrôle complet et de discrétion absolue de la Couronne sur les terres de réserve[251]. À cet égard, affirme la Première Nation, la Cour suprême du Canada a reconnu que la *Loi sur les Indiens* « fait état d'une obligation envers les peuples autochtones dont la Couronne a reconnu l'existence tout au moins depuis la signature de la Proclamation royale de 1763[252], savoir que la Couronne est « tenue par l'honneur de protéger les Indiens de tous les efforts entrepris par des non-Indiens pour les déposséder » de leurs terres de réserve[253]. C'est ce pouvoir discrétionnaire complet sur les transactions touchant les terres de réserve, fait valoir la Première Nation, qui donne naissance

---

249 Mémoire de la Première Nation d'Alexis, 24 mai 2002, p. 29.

250 Transcription de la CRI, 20 août 2002, p. 14 (Trina Kondro).

251 Mémoire de la Première Nation d'Alexis, 24 mai 2002, p. 31.

252 *Mitchell c. Bande indienne Peguis* (1990), 71 D.L.R. (4th) 193, p. 226; [1990] 2 RCS 85, p. 131.

253 *Mitchell c. Bande indienne Peguis* (1990), 71 D.L.R. (4th) 193, p. 226; [1990] 2 RCS 85, p. 131.

à certaines obligations fiduciaires de la part de la Couronne. Que ce soit dans le contexte d'une cession, comme dans l'arrêt *Guerin c. La Reine* de la Cour suprême du Canada, ou dans le contexte de l'octroi d'un droit moindre, comme une expropriation, dans les arrêts *Kruger c. La Reine* ou *Bande indienne d'Osoyoos c. Oliver (Ville)*, la Couronne s'est interposée entre des tierces parties et les Indiens pour empêcher qu'ils se fassent exploiter. Ainsi, affirme la Première Nation, la Couronne s'est créée une obligation fiduciaire de décider, à sa seule discrétion, où se trouvent les intérêts fondamentaux des Indiens et ensuite d'agir dans ces intérêts[254].

Le Canada n'est pas en désaccord avec la Première Nation sur le fait qu'il existe un rapport fiduciaire dans les circonstances où la Couronne aliène des terres de réserve en faveur d'une tierce partie. La Couronne, affirme le Canada, a une obligation fiduciaire tant pour les cessions que pour les expropriations de terres de réserve. Cette obligation consiste à veiller à ce que la bande reçoive une indemnisation adéquate, « *dans le cadre de l'obligation* de s'occuper des terres au profit de la bande[255]. » Ce sur quoi le Canada et la Première Nation ne s'entendent pas, c'est sur la nature et l'étendue des obligations fiduciaires qui ont pris naissance dans cette situation en particulier.

Quels sont alors les éléments pertinents de l'obligation fiduciaire de la Couronne envers la bande d'Alexis à la suite de l'expropriation de 1969? La décision rendue en 1995 par la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada*, mieux connue sous le vocable *Apsassin*[256], suivie ensuite par *Bande indienne de Semiahmoo c. Canada*[257], énonce un critère pour déterminer si la Couronne s'est acquittée de son obligation fiduciaire dans le contexte d'une cession. Selon les dispositions en matière de cession contenues dans la *Loi sur les Indiens*, il revient en définitive à la bande de décider si elle veut céder ses terres. Il faut respecter cette décision, affirme la juge McLachlin (son titre à l'époque), à moins que la cession soit imprudente

---

254 Mémoire de la Première Nation d'Alexis, 24 mai 2002, p. 32, dans lequel elle cite *Guerin c. La Reine* (1984), 13 D.L.R. (4th) 321, p. 340, [1984] 2 RCS 335; *Kruger c. La Reine* (1985) 17 D.L.R. (4th) 591, p. 597, [1986] 1 CF 3 (C.A.F.); et *Bande indienne d'Osoyoos c. Oliver (Ville)* [2001] 3 RCS 746.

255 Mémoire du Canada, 16 juillet 2002, p. 19. Italiques ajoutés.

256 *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)* (1995), 130 D.L.R. (4th) 193; [1995] 4 RCS 344.

257 *Bande indienne de Semiahmoo c. Canada (CA)* (1997), 148 D.L.R. (4th) 523, p. 536; [1998] 1 CF 3.

ou inconsidérée, et équivaudrait à de l'exploitation[258]. C'est ce critère, savoir de se demander si la Couronne a le devoir d'empêcher une transaction imprudente, inconsidérée ou équivalant à de l'exploitation, que le Canada invoque comme s'appliquant dans une revendication relative à une expropriation[259].

Toutefois, la Première Nation fait valoir que l'obligation fiduciaire dans une situation où des terres de réserve doivent être expropriées ne se limite pas à empêcher l'exploitation, précisément parce que, contrairement à une cession, la loi ne donne, en matière d 'expropriation, aucun droit à la Première Nation de refuser la transaction. Dans une expropriation, seule la Couronne donne son consentement et seuls la Couronne et le détenteur du pouvoir d'exproprier sont parties à l'entente.

Dans une lettre adressée le 23 avril 1996 à M. Al Gross, négociateur fédéral, Revendications particulières de l'Ouest, M^e^ Jerome Slavik, conseiller juridique de la Première Nation d'Alexis, écrit ce qui suit :

> [Traduction]
> Dans *Apsassin*, la Cour a conclu que le gouvernement n'avait pas manqué à son obligation fiduciaire envers la bande dans les conseils donnés avant la cession, puisqu'il avait fait des évaluations et avait dûment fait preuve de diligence en avisant la bande des conséquences de la cession. Il n'a cependant pas agi de manière raisonnable lorsqu'il a aliéné les mines et minéraux, car il n'a pas suivi ses pratiques normales consistant à s'assurer d'obtenir une valeur juste et raisonnable pour leur vente[260].

La conseillère juridique de la Première Nation fait remarquer que dans l'arrêt *Apsassin*, la loi conférait à la bande indienne de la rivière Blueberry le droit de prendre l'ultime décision de céder ses terres de réserve et que, en conséquence, la Couronne était limitée à un rôle de supervision, veiller à ce que la transaction ne constitue pas de l'exploitation. Cependant, lorsque la bande n'a pas le pouvoir décisionnel, la Première Nation fait valoir qu'un critère plus stricte devrait s'appliquer pour déterminer le degré de diligence de la Couronne. La Première Nation ne prétend

---

258 *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)* (1995), 130 D.L.R. (4th) 193; [1995] 4 RCS 344, p. 371.

259 Mémoire du Canada, 16 juillet 2002, p. 21.

260 Jerome N. Slavik, conseiller juridique, Ackroyd, Piasta, Roth & Day, à Al Gross, négociateur fédéral, Revendications particulières (Ouest), Affaires indiennes et du Nord Canada, 23 avril 1996 (Pièce 3 de la CRI, p. 1).

pas que l'obligation d'empêcher l'exploitation n'est pas pertinente, mais plutôt que le critère applicable lorsque la Couronne a le seul droit de prendre la décision consiste à se demander si une personne raisonnable d'une prudence ordinaire dans la gestion de ses propres affaires accepterait l'entente[261].

Ce critère a été appliqué dans *Apsassin* à la situation où la Couronne a pris la décision unilatérale de transférer les droits sur les minéraux des terres cédées sans que la bande l'ait su ou y ait consenti. Selon la juge McLachlin :

> Voilà à quoi se résume la question. En tant que fiduciaire, la Couronne avait l'obligation d'agir avec le soin et la diligence « qu'un bon père de famille apporte à l'administration de ses propres affaires » *Fales c. Canada Permanent Trust Co.* [1977] 2 S.C.R. 302, à la p. 315. Une personne raisonnable ne se départit pas par inadvertance d'un bien qui peut avoir de la valeur et dont la capacité de produire un revenu a déjà été démontrée. Une personne raisonnable ne se départit pas non plus, sans contrepartie, d'un bien qui ne lui coûte rien à conserver et qui, aussi mince que cette possibilité puisse être, pourrait un jour avoir de la valeur. Dans la gestion de ses propres affaires, la Couronne réservait ses droits miniers. Elle aurait dû faire de même pour la bande[262].

En se fondant sur le fait que la Couronne contrôlait exclusivement tant la décision d'exproprier la bande dans la présente revendication que la décision de transférer les droits sur les minéraux dans *Apsassin*, la Première Nation nous demande d'utiliser comme critère essentiel celui de la personne raisonnable exerçant une prudence ordinaire dans la gestion de ses propres affaires pour évaluer si la Couronne s'est acquittée de son obligation fiduciaire envers la bande d'Alexis.

Le Canada invoque plutôt une composante différente de l'obligation fiduciaire de la Couronne dans une expropriation de terres de réserve, exposée dans une décision récente de la Cour suprême du Canada, *Bande indienne d'Osoyoos c. Oliver (Ville)*[263]. La Cour a statué que « l'obligation fiduciaire de la Couronne ne se limite pas aux cessions[264] » et sera liée aux

---

261 Transcription de la CRI, 20 août 2002, p. 44-45 (Trina Kondro).

262 *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)* [1995] 4 RCS 344, p. 401.

263 *Bande indienne d'Osoyoos c. Oliver (Ville)* [2001] 3 RCS 746.

264 *Bande indienne d'Osoyoos c. Oliver (Ville)* [2001] 3 RCS 746, paragraphe 52.

expropriations. Comme le Canada le souligne[265], le juge Iacobucci, s'exprimant au nom de la majorité, a statué que l'obligation fiduciaire de la Couronne prend naissance lorsque celle-ci détermine que l'expropriation de terres indiennes est dans l'intérêt public. La Couronne n'exproprie alors que le droit minimal requis pour réaliser cette fin d'intérêt public tout en préservant le droit des Indiens sur ces terres dans la plus grande mesure possible. C'est ce qu'on appelle le critère de l'atteinte minimale.

> Non seulement l'obligation de porter atteinte le moins possible aux droits des Indiens sur les terres de réserve sert-elle à harmoniser l'intérêt du public et celui des Indiens, mais elle est également conforme aux principes qui sous-tendent la règle d'inaliénabilité générale que prévoit la *Loi sur les Indiens* et qui vise à prévenir l'érosion de l'assise territoriale des Indiens : *Bande indienne des Opetchesaht c. Canada*, [1997] 2 R.C.S. 119, au par. 52. À la lumière des caractéristiques spéciales des terres de réserve examinées précédemment, notamment le fait que le droit des Autochtones sur ces terres comportent un aspect culturel unique et qu'on ne peut unilatéralement ajouter des terres à la réserve ou remplacer de telles terres, l'argument du procureur général selon lequel l'obligation qu'a la Couronne envers la bande se limite à verser une *indemnité convenable* ne saurait être retenu.
>
> Comme elle consiste à protéger autant que possible l'usage et la jouissance du droit des Indiens sur les terres expropriées, l'obligation de fiduciaire de la Couronne emporte également pour celle-ci l'obligation générale de protéger, dans tous les cas où il est indiqué de le faire, un droit autochtone suffisant sur les terres expropriées afin de préserver le pouvoir de taxation de la bande sur les terres en cause et, ainsi, de permettre à celle-ci de continuer à tirer un revenu de ces terres. Bien que, en l'espèce, le pouvoir de taxation ait été conféré aux bandes indiennes après la prise du décret de 1957, *le principe est le même, à savoir que la Couronne ne doit pas prendre plus que ce qui est nécessaire pour réaliser la fin d'intérêt public et elle est tenue de protéger s'il y a lieu les droits d'usage et de jouissance des Indiens*[266].

Nous remarquons que même si l'arrêt *Osoyoos* touchait une expropriation en vertu de l'article 35, les circonstances de fait dans cette affaire sont différentes de celles de la revendication de la Première Nation d'Alexis, ce qui limite effectivement l'application d'*Osoyoos* en l'espèce. Dans *Osoyoos*, la Cour suprême examine la question de savoir si les terres prises au moyen d'une

---

265 Mémoire du Canada, 16 juillet 2002, p. 25.

266 *Bande indienne d'Osoyoos c. Oliver (Ville)* [2001] 3 RCS 746, par. 54 et 55. Italiques ajoutés.

expropriation en vertu de l'article 35 demeuraient dans la réserve aux fins d'appliquer les règlements de taxation de la bande. La Cour n'a pas examiné l'étendue des obligations de fiduciaire de la Couronne au moment de négocier un accord d'indemnisation au nom de la Première Nation, ce dont est essentiellement saisie la Commission en l'espèce. En conséquence, nous n'interprétons pas la décision *Osoyoos* comme énonçant une liste exhaustive des obligations de fiduciaire imposées à la Couronne en cas d'expropriation. À notre avis, appliquée à la présente revendication, cette décision appuie plutôt l'hypothèse que l'une des obligations de la Couronne consiste à veiller à ce que l'autorité expropriante ne prend pas plus de droit sur les terres que ce dont elle a besoin.

Il est clair selon la jurisprudence récente[267] que la Couronne doit agir selon les intérêts fondamentaux de la bande dans une expropriation de terres de réserve. Comme le Canada le reconnaît, la Couronne a l'obligation de veiller, dans le cadre de son obligation d'agir dans l'intérêt de la bande, de voir à ce qu'elle reçoive une indemnité convenable. L'obligation corollaire est d'empêcher l'exploitation de la bande.

Même si on ne peut démontrer que l'entente constitue de l'exploitation, nous devons toutefois appliquer le critère à savoir si une personne raisonnable d'une prudence ordinaire dans la gestion de ses propres affaires accepterait la transaction. Nous sommes persuadés par l'argument de la Première Nation que ce critère est applicable à une situation où la Première Nation dépend entièrement de la Couronne pour négocier une transaction avec une tierce partie concernant l'aliénation de terres de réserve. Pour adopter ce critère il faut non seulement que nous examinions la pertinence de la transaction du point de vue de la bande à l'époque, comme le suggère le conseiller juridique du Canada[268], mais aussi que nous appliquions le critère objectif de la personne raisonnable dans la gestion de ses propres affaires. Autrement dit, est-ce que la Couronne, agissant en personne prudente et raisonnable, avec toutes les connaissances pertinentes dont elle dispose, aurait conclu la même entente pour elle-même que celle qu'elle a conclu pour la bande d'Alexis?

Enfin, l'obligation d'atteinte minimale exige aussi que la Couronne veille à ce que des droits excédant ce qui est nécessaire ne soient pas transférés au détenteur du permis.

---

267 Voir plus particulièrement *Bande indienne d'Osoyoos c. Oliver (Ville)* [2001] 3 RCS 746 et *Kruger c. La Reine* [1986] 1 CF 3 (C.A.F.).

268 Transcription de la CRI, 20 août 2002, p. 102-103 (Kevin McNeil).

Nous passerons maintenant aux questions spécifiques soulevés par les faits de la présente revendication afin de déterminer si la Couronne a manqué à ses obligations fiduciaires envers la Première Nation d'Alexis en permettant à Calgary Power d'exproprier des terres de réserve en 1969 pour une ligne de transmission.

Question 1 b) Obligation de donner des conseils lors des négociations
La Couronne avait-elle l'obligation d'aviser la bande qu'elle avait un poids relatif dans les négociations avec Calgary Power concernant la ligne de transport de 1969 et de tenir la bande informée des négociations? Dans l'affirmative, a-t-elle manqué à cette obligation?

La seule expérience que la Première Nation d'Alexis avait eue avec Calgary Power avant les discussions de 1968 ayant conduit à la ligne de transmission de 1969 concernait des plans pour deux lignes de distribution relativement petites qui fourniraient de l'électricité à la réserve. L'emprise de ces lignes de distribution est accordée en vertu du paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Indiens* et nécessite le consentement à la fois de la bande et du Ministre. Le permis prévu au paragraphe 28(2) était, selon le rapport de Public History[269], une façon courante d'obtenir des servitudes dans les réserves à des fins de services publics. Le *Guide de la gestion foncière et des procédures* de 1983 indiquait lui aussi que le permis prévu au paragraphe 28(2) s'appliquait aux lignes de distribution desservant la réserve mais pas aux lignes de transmission traversant une réserve et ne fournissant que peu ou pas de service à la réserve[270].

En comparaison, le plan prévoyant la construction d'une ligne de transmission à haut voltage et des tours traversant la réserve constituait une proposition plus importante et très différente. Selon la loi en Alberta[271], Calgary Power était autorisée à prendre les terres requises à des fins publiques sans le consentement du propriétaire. Pour obtenir l'expropriation de terres de réserve indienne relevant de la compétence fédérale, l'article 35 de la *Loi sur les Indiens* crée un régime en vertu duquel la corporation habilitée par la loi à exproprier peut prendre des terres de réserve avec le

---

269 Public History Inc., « Alexis First Nation Hydro Right of Way Claims, Historical Report », 12 novembre 1999, p. 27 (Pièce 6 de la CRI, p. 27).

270 MAINC, Direction des terres, Réserves et Fiducies, *Guide de la gestion foncière et des procédures*, septembre 1983 (Pièce 7 de la CRI, p. 57, 68-69).

271 Loi dite *The Water, Gas, Electric and Telephone Companies Act*, RSA 1955, c. 361, art. 30-33, mod. par SA 1956, c. 60, art. 4.

consentement du gouverneur en conseil. Subsidiairement, le gouverneur en conseil peut permettre que des terres de réserve soient octroyées ou transférées à la corporation[272]. D'une manière ou d'une autre, Calgary Power était dans une situation de négociation supérieure à celle du conseil de bande d'Alexis en 1968. Même si la MAINC avait pour politique à l'époque d'obtenir le consentement de la bande à une expropriation en vertu de l'article 35[273], ce consentement n'était pas une condition préalable à la prise des terres.

On trouve la première trace des délibérations de la bande et son accord à la construction de la ligne de 1969 le 4 mars 1968, lorsque le conseil de bande a adopté une résolution autorisant Calgary Power à ériger environ 13 tours avec haubans et des lignes électriques traversant les sections 11, 14, 23 et 26 du Township 55, rang 4, ouest du 5e méridien, en échange d'une indemnisation de 100 $ l'acre pour environ 41 acres. L'emprise devait avoir 100 pieds de large mais la largeur réelle débroussaillée selon la RCB, serait de 150 pieds et les membres de la bande obtenaient la garantie qu'ils obtiendraient le contrat de débroussailler environ 61 acres, à 300 $ l'acre[274]. Malheureusement, nous ne savons pas de quels renseignements disposait le conseil de bande avant d'adopter la résolution, pas plus que nous ne pouvons confirmer le nom du représentant de Calgary Power qui a discuté du plan avec la bande ou si un fonctionnaire du MAINC a participé aux négociations.

Les circonstances entourant la signature de la RCB de 1968 sont importantes parce que le Canada fait remarquer qu'une note de service adressée le 29 mars 1968 par A.H. Murray, responsable par intérim du District d'Edmonton-Hobbema au MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional du MAINC pour l'Alberta, à laquelle est jointe la résolution, constitue la première indication d'une participation du MAINC au dossier. Le conseiller juridique du Canada laisse entendre que cette note et une autre adressée le 15 mars 1968 par T.A. Turner, surintendant du District d'Edmonton-Hobbema, au directeur régional Ragan concernant des discussions entre la bande de Paul et Calgary Power relativement à la même ligne de transmission prouvent que Calgary

---

272 *Loi sur les Indiens*, SRC 1952, c. 149, art. 35.

273 Vivian Little, « Guidelines on Expropriations », mars 1994 (Pièce 7 de la CRI, p. 7-9).

274 Bande d'Alexis, résolution du conseil de bande 1967-68/22774-25, 4 mars 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 367).

Power avait l'habitude de négocier des ententes directement avec les bandes. Selon le Canada, cette pratique signifie que le MAINC ne se mêlait du dossier qu'une fois que le conseil de bande avait adopté une RCB[275]. Le compte rendu que publie le *Journal* d'Edmonton sur la réunion du conseil de bande où l'emprise de la ligne de transmission cite un fonctionnaire des Affaires indiennes qui semble avoir été présent à l'assemblée[276]; cependant, on ne connaît pas son identité et son rôle, le cas échéant, dans les négociations entre la bande et Calgary Power n'est pas précisé dans cet élément de preuve. Il est à remarquer que Turner se montre alors préoccupé que des fonctionnaires du MAINC n'aient pas été présents aux discussions avec la bande de Paul en prévenant Ragan que le bureau de Turner « a avisé le conseil et Calgary Power que lors de tractations de cette nature, un représentant du Ministère devra être présent[277]. »

Les anciens ont pu témoigner en général que c'était l'agent des Indiens qui venait dans la réserve et, si le MAINC avait besoin d'une décision, l'agent apportait une RCB déjà prête à faire signer. Toutefois, personne ne connaissait le nom de l'agent des Indiens à l'époque de la résolution de 1968. Phillip Cardinal croit qu'il s'agissait d'un dénommé Cliff Sim et que c'est lui qui a amené un représentant de Calgary Power du nom de Charlie [probablement Shirley] Johnson à la réserve pour discuter des conditions d'une emprise[278]; par ailleurs, le conseiller juridique du Canada a indiqué à la Commission que même si la signature de Clifford Sim apparaît sur un croquis de la ligne de 1967[279], le MAINC ne possède aucun dossier montrant qu'il ait été employé du Ministère :

> [Traduction]
> [o]n pourrait en déduire que M. C. Simms [sic] était employé de C.P.L. [Calgary Power]. Mais nous savons qu'il n'était pas agent des Indiens au MAINC. Donc,

---

275 Transcription de la CRI, 20 août 2002, p. 80 (Kevin McNeil).

276 Alma Keroack, « Conditions Improve For Indian Reserve – Democratic System Pays off at Alexis », Edmonton *Journal*, 5 mars 1968, p. 9 (Pièce 10 de la CRI, p. 268).

277 T.A. Turner, surintendant, District d'Edmonton-Hobbema, Direction générale des affaires indiennes, 15 mars 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/331-3-7-133A-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 271).

278 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 23-24, Phillip Cardinal).

279 T. A. Turner, superviseur, District d'Edmonton-Hobbema, MAINC, à R. D. Ragan, directeur régional - Alberta, MAINC, 25 avril 1967, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 203).

> pour répondre à votre question, je crois qu'il serait raisonnable de déduire qu'il se peut que la RCB ait en réalité été négociée entre la bande et C.P.L.[280].

De plus, lorsqu'on a demandé à M. Cardinal si Cliff Sim était l'agent des Indiens en poste au moment où les lignes de transmission ont été construites, il a répondu : « d'après mes souvenirs, il n'y en avait pas[281]. »

Malgré l'absence de preuve touchant l'identité et le rôle joué, le cas échéant, par l'agent des Indiens dans les négociations entre la bande et Calgary Power, il existe une troublante possibilité que M. Sim ait été le représentant de Calgary Power dans les discussions ayant mené à la RCB et que le conseil ait cru qu'il était l'agent des Indiens.

Nous sommes d'accord avec le Canada pour dire que la preuve montre la possibilité que la société d'énergie ait négocié des ententes avec des bandes pour des grandes lignes de transmission dans l'ignorance partielle ou totale de l'agent des Indiens ou sans qu'il supervise les négociations. Cette possibilité soulève la question de savoir si la bande d'Alexis a pu faire valoir convenablement ses propres intérêts dans ces discussions. Au minimum, cet arrangement aurait dû faire penser aux fonctionnaires du MAINC que la RCB n'était peut-être pas le produit d'une négociation à forces égales et d'une connaissance suffisante des options possibles de la part du conseil de bande d'Alexis. Il est certain que Turner était assez préoccupé pour insister sur le fait qu'un membre du Ministère assiste à des réunions de ce genre à l'avenir.

La Première Nation souligne un exemple de renseignement dont aurait dû disposer la bande d'Alexis lorsqu'elle a négocié cette emprise avec Calgary Power, ou le MAINC lorsqu'il a évalué si la transaction était dans l'intérêt supérieur de la bande. L'un comme l'autre auraient dû savoir, affirme la Première Nation, ce que coûterait l'obtention d'une autre emprise contournant la réserve. Malgré cela, on ne dispose d'aucun élément de preuve montrant que Calgary Power a divulgué au MAINC, si ce n'est à la bande, le coût comparable de faire passer une ligne autour de la réserve au moment où la corporation demandait une approbation en vertu de l'article 35. Comme l'indique la Première Nation,

---

280 Transcription de la CRI, 20 août 2002, p. 75 (Kevin McNeil).

281 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 53, Phillip Cardinal).

> [Traduction]
> [u]ne personne d'une prudence raisonnable ne procède pas à des négociations sans tenir compte des forces ou des faiblesses de sa position de négociation. En ne faisant pas cette évaluation fondamentale, la Couronne a manqué à ses obligations fiduciaires envers la Première Nation d'Alexis[282].

Même si le MAINC n'était peut-être pas au courant des négociations ayant mené à la RCB, il aurait été possible dans les mois qui ont suivi que des fonctionnaires revoient l'entente et, avec leur connaissance des négociations en matière d'emprises, déterminent si cet arrangement était juste pour la bande. Le Canada fait remarquer à juste titre que le MAINC n'a pas précipité son autorisation de l'emprise, comme le montrent le délai de 15 mois qui s'est écoulé avant que l'entente soit finalisée et l'échange de notes de service entre les fonctionnaires du MAINC. Nous reconnaissons toutefois que, du point de vue de la bande, il y a eu très peu de contacts avec des représentants du MAINC au cours de cette période.

Des fonctionnaires ont effectivement rencontré le conseil de bande d'Alexis le 30 septembre 1968 pour présenter le plan d'arpentage de l'emprise proposée et, selon une note de Turner à Ragan du 8 octobre 1968, le conseil a approuvé le plan à cette rencontre[283]. Le dossier montre aussi que Turner a écrit à Ragan le 16 décembre 1968[284] pour lui indiquer qu'il avait rencontré le conseil de bande et les représentants de Calgary Power pour discuter avec eux des modalités de l'emprise, utilisant comme modèle une entente qui avait été préparée pour la bande de Paul, et que cela « s'avère à la satisfaction de toutes les parties concernées. » C'est toutefois dans la même lettre que Turner déclare qu'il n'a pas été en mesure de faire dire exactement au conseil de bande d'Alexis « ce qu'il estime devoir être écrit dans un contrat de ce genre » mais que le conseil de bande était favorable à une disposition prévoyant un loyer annuel. Turner demande aussi à ce qu'une ébauche

---

282 Mémoire de la Première Nation d'Alexis, 24 mai 2002, p. 42.

283 T.A. Turner, surintendant responsable, District d'Edmonton-Hobbema, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional – Alberta, MAINC, 8 octobre 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 296). Voir aussi J.H. MacAdam, administrateur des terres, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional des affaires sociales – Alberta, MAINC, 7 novembre 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 298).

284 T.A. Turner, surintendant responsable, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional des affaires sociales – Alberta, MAINC, 16 décembre 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 315).

d'entente soit rédigée pour la bande d'Alexis afin qu'il puisse s'asseoir avec le conseil de bande et Calgary Power pour en discuter « clause par clause ». Au début de 1969, Ragan achemine la demande de Turner à l'administration centrale[285]. Rien ne montre toutefois qu'il y ait eu une rencontre avec le conseil de bande pour examiner l'entente.

Nous concluons donc d'après la preuve que les représentants du MAINC n'étaient probablement pas au courant des négociations initiales entre Calgary Power et la bande et qu'ainsi, aucune occasion ne s'est présentée à l'époque de conseiller la bande quant à l'importance relative de son pouvoir de négociation. Certains fonctionnaires devaient toutefois savoir, après avoir reçu la RCB, qu'il se pouvait fort bien que la bande ait été désavantagée de négocier directement avec Calgary Power. Cela expliquerait que Turner était préoccupé par l'absence de surveillance du Ministère sur les « tractations de cette nature ». Comme nous l'avons vu, les dossiers du Ministère décrivent la bande d'Alexis comme ayant besoin de beaucoup d'encadrement pendant encore un certain temps. Plus particulièrement, l'agent des Indiens en poste était au courant des niveaux limités d'instruction, d'alphabétisation et de connaissance de la langue anglaise dans la réserve.

Dans les circonstances, une fois que la Couronne a appris l'existence de la résolution, elle avait le devoir de scruter de près l'entente conclue avec Calgary Power, en particulier de trouver combien coûterait la construction d'un autre tracé à l'extérieur de la réserve et de le dire au conseil de bande. Cette connaissance aurait aussi amélioré la position de négociation de la Couronne pour ses rencontres avec Calgary Power au nom de la bande. En conséquence, la Couronne a manqué à son devoir de conseiller la bande quant à la force de sa position de négociation avec Calgary Power, particulièrement en cherchant à connaître le coût d'un autre tracé pour la ligne de transmission.

---

[285] R.D. Ragan, directeur régional des affaires sociales – Alberta, MAINC, à J.H. MacAdam, administrateur des terres, MAINC, 2 janvier 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 316).

Question 1 c) Obligation d'obtenir une évaluation indépendante
La Couronne avait-elle l'obligation d'obtenir une évaluation indépendante quant à la juste valeur marchande des terres à exproprier pour la ligne de 1969 et d'en aviser la bande? Dans l'affirmative, a-t-elle manqué à cette obligation?

La Première Nation fait valoir, en se fondant sur les motifs de la juge McLachlin dans l'arrêt *Apsassin*, qu'un propriétaire d'une prudence raisonnable n'aurait jamais accepté les modalités de l'indemnisation sans procéder à une évaluation indépendante des terres. Cela, affirme-elle, n'a pas été fait. La Première Nation prétend que les fonctionnaires du MAINC, en particulier Ragan, n'ont fourni des chiffres comparables qu'une fois la pertinence de l'indemnisation mise en doute par un représentant du MAINC[286], R.G. Young, chef, Division des ressources et de l'industrie, à l'administration centrale du MAINC.

L'administrateur adjoint des terres, J.H. MacAdam, demande à Young ses « recommandations concernant la servitude proposée, son emplacement et les modalités de l'indemnisation[287] ». La réponse de Young, exposée en détails dans la partie II du rapport, constitue le premier constat significatif d'une préoccupation au sein du MAINC quant au manque d'analyse de la part du bureau régional de l'Alberta et quant à la pertinence de l'indemnisation. Parmi les préoccupations soulevées, Young écrit que « la Région devrait étayer davantage le niveau du loyer et insérer une clause de révision[288]. »

Cette lettre entraîne une longue réponse de Ragan au nom d'un autre fonctionnaire, E.C. Holmes. Ragan indique que Holmes a étudié le marché des terres agricoles aux alentours des réserves de Wabamun [bande de Paul] et d'Alexis, et cerné cinq ventes comparables de terres cultivées et non cultivées en 1968. Les ventes montrent une valeur allant de 70 à 100 $ l'acre pour les terres cultivées et de 30 à 50 $ pour les terres non cultivées. À l'aide de la « formule Blackstock » (150 pour cent de la valeur des terres plus 10 pour cent), une méthode officieuse

---

286 Mémoire de la Première Nation d'Alexis, 24 mai 2002, p. 43.

287 J.H. MacAdam, administrateur des terres adjoint, MAINC, à R.G. Young, chef, Division des ressources et de l'industrie, MAINC, 17 avril 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 284).

288 R.G. Young, chef, Division des ressources et de l'industrie, MAINC, à J.H. MacAdam, administrateur adjoint des terres, MAINC, 24 avril 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossiers 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 285).

élaborée par un juge en Alberta pour évaluer la juste valeur marchande des servitudes, et en présumant un prix moyen de 40 $ l'acre pour des terres non cultivées, Ragan conclut que 66 $ l'acre serait considéré comme une indemnisation convenable[289].

Le Canada se fonde en grande partie sur cette lettre tant dans son mémoire que dans sa plaidoirie comme preuve non seulement des efforts de la Couronne pour évaluer la valeur de l'indemnisation, mais aussi en preuve du fait que la somme forfaitaire payée à la bande, 100 $ l'acre pour un total de 4 296 $, était plus que convenable par rapport aux valeurs payées à l'époque. Le seul autre élément de preuve dont la Commission est saisie vient de la Première Nation. Des renseignements obtenus de la TransAlta Utilities, l'entreprise ayant succédé à Calgary Power, montrent que la compagnie a payé 95 $ l'acre à un propriétaire privé pour une servitude sur des terres cultivées adjacentes à la réserve d'Alexis en 1969[290]. Le Canada conclut que cet élément de preuve corrobore l'évaluation faite à l'époque par la Couronne que la bande avait obtenu une indemnisation convenable lorsqu'on lui a payé 100 $ l'acre pour des terres non aménagées[291].

Que la Couronne ait cherché des renseignements sur la juste valeur marchande à l'époque pour justifier et défendre sa position, comme le prétend la Première Nation[292], ou que Ragan ait déjà eu en sa possession ces renseignements, le fait que la Couronne n'ait pas retenu les services d'un évaluateur indépendant ne constitue pas, à notre avis, un manquement à une obligation fiduciaire dans les circonstances. Le fait demeure que la Couronne a effectivement compilé de l'information sur la valeur des terres dans la région et l'a effectivement ajusté à la hausse pour tenir compte de la valeur plus élevée d'une servitude et les troubles de jouissance. Le dossier ne montre pas quelle était la compétence de Holmes dans l'évaluation de la valeur des terres pour le Ministère; cependant, la preuve précitée qu'une propriété adjacente a été évaluée en 1969 à 95 $ l'acre aux fins d'une servitude nous convainc que, en dépit de l'absence d'opinion indépendante, la Couronne a agi de

---

289 R.D. Ragan, directeur régional des affaires sociales – Alberta, MAINC, aux Affaires indiennes et du Nord canadien, Ottawa, 8 novembre 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 299).

290 Chuck Meagher, conseiller juridique, TransAlta, à Ackroyd, Piasta, Roth and Day et Carole Vary, 8 novembre 2000 (Pièce 14 de la CRI, p. 5).

291 Mémoire du Canada, 16 juillet 2002, p. 21.

292 Mémoire de la Première Nation d'Alexis, 24 mai 2002, p. 44.

manière raisonnable et, en ce qui concerne la valeur l'acre du montant forfaitaire, aurait bien pu accepter ce montant pour elle-même.

QUESTION 2 OBLIGATION D'OBTENIR UN PAIEMENT ANNUEL

Le ministère des Affaires indiennes a-t-il manqué à son obligation légale et/ou fiduciaire envers la bande en n'obtenant pas un droit annuel, un loyer ou des frais annuels comme le permettaient les ententes conclues entre le MAINC et Calgary Power?

Tel qu'indiqué à la partie III, pour répondre à cette question, nous avons analysé les questions secondaires en cause.

Question 2 a) Le paiement forfaitaire en 1969 constituait-il de l'exploitation? Le Canada avait-il l'obligation d'empêcher une transaction abusive en 1969? Dans l'affirmative, la transaction de 1969 était-elle abusive parce qu'elle prévoyait un paiement forfaitaire plutôt qu'une indemnité annuelle à renégocier à intervalles périodiques, ou une combinaison des deux?

Contexte

Nous arrivons maintenant à une question cruciale de la présente revendication, la décision des Affaires indiennes d'approuver la servitude de 1969 à Calgary Power en échange d'un paiement forfaitaire unique. Le conseil de bande d'Alexis avait pris une résolution dans laquelle il acceptait une somme forfaitaire de 4 296 $ de Calgary Power en retour d'une emprise accordée à la compagnie pour une ligne de transmission à haut voltage traversant la réserve 133 du sud au nord sur 13 pylônes. Au cours des 15 mois qui s'écoulent avant l'approbation finale, le dossier montre qu'il y a un débat animé entre des fonctionnaires du MAINC sur le caractère équitable de sa politique consistant à accorder des droits à long terme sur des réserves indiennes à des entreprises de services publics en échange de sommes forfaitaires. Les fonctionnaires débattent aussi de la pertinence d'utiliser des permis en vertu du paragraphe 28(2) pour accorder des droits de ce genre, sachant qu'il s'agissait en réalité d'octrois à perpétuité. C'est sur cet échange de correspondance que nous nous penchons maintenant pour établir si la Couronne avait l'obligation fiduciaire de faire des efforts pour améliorer les modalités de l'entente entre le conseil d'Alexis et Calgary Power ou même pour carrément rejeter l'arrangement. Si la réponse est affirmative, qu'elle avait une

obligation fiduciaire, et si la Couronne a manqué à cette obligation, l'entente qui en a résulté – un paiement forfaitaire – constituait-elle de l'exploitation?

Comme nous l'avons exposé à la partie II, le changement de politique concernant les emprises pour les services publics a commencé à la section du MAINC responsable des droits miniers, particulièrement pour les emprises des pipelines. La correspondance, qui commence en juin 1967 par une note de G.A. Poupore, chef de la Division des terres, de l'appartenance et des fiducies, montre que les emprises des pipelines seraient assujetties à une nouvelle politique, savoir que

> [Traduction]
> toutes les servitudes à perpétuité (tant qu'on en aura besoin) doivent être accordée selon les dispositions de l'article 35 de la Loi [note marginale : « sans cession »] ou par vente ou location après une cession obtenue à cette fin. Dans la mesure où l'intention consiste à n'adopter cette dernière méthode que dans des circonstances vraiment spéciales, l'article 35 sera la façon d'accorder des servitudes à tous les organismes détenant dans leur charte un pouvoir d'expropriation[293].

Poupore envoie d'abord sa note à E.A. Moore, superviseur des minéraux à Calgary et il la diffuse ensuite en septembre 1967 à tous les directeurs régionaux en indiquant qu'il s'agit de la politique à suivre à l'avenir pour les servitudes touchant des oléoducs et des gazoducs. R.D. Ragan, directeur régional pour l'Alberta, est l'un des destinataires.

Moore rédige ensuite un document de travail, destiné principalement à l'industrie pétrolière et gazière, mais qui cerne aussi des préoccupations générales quant à la politique en vigueur consistant à accorder des droits en vertu du paragraphe 28(2) et de l'article 35. Le texte de ce document, dont nous reproduisons certaines sections à la partie II, contient quelques énoncés importants qui témoignent directement d'une sensibilité, du moins dans le contexte des oléoducs et gazoducs, de l'obligation de veiller à ce que les droits accordés à des tierces parties sur des terres de réserve respectent les intérêts des Indiens.

---

[293] G.A. Poupore, chef, Division des terres, de l'appartenance et des fiducies, Division des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, au superviseur des minéraux, Division des affaires indiennes, ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration, 7 juin 1967, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 1 (Pièce 10 de la CRI, p. 206).

> [Traduction]
> La protection des Indiens semble tourner autour de la fourniture de protections adéquates *pour s'assurer que les bandes indiennes recevront une indemnisation suffisante sous forme de paiements initiaux et de loyers annuels* et s'assurer que les aménagements futurs dans la réserve ne seront pas entravés par l'octroi de droits aux compagnies sous forme de servitudes, de baux, de permis, etc. Nous sommes d'avis que les Indiens devraient recevoir une indemnisation équivalente à celle reçue par des non-Indiens dans des situations similaires.
> [...]
> Ordinairement, les conseils de bande ont signé des résolutions demandant que des documents appropriés soient délivrés par la Direction sans que le libellé de la résolution soit très précis; toutefois, ils sont en même temps au courant de l'intention d'une demande de location, de servitude, d'emprise, etc. Avec des conseils appropriés, leurs résolutions pourraient être très précises quant à la durée d'un premier terme, aux renouvellements, à l'indemnisation, etc.[294]

Moore recommande notamment que

> [Traduction]
> (5) Des contrats à long terme devraient être accordés et, sous réserve de la recommandation n° 6, *être assortis de clauses permettant une révision à intervalles appropriés du loyer annuel*, ainsi qu'un déménagement dans les cas exceptionnels.
>
> (6) On devrait examiner de très près la nécessité de préciser des périodes de révision en plus des modalités d'indemnisation. S'il est conforme à la loi et justifiable qu'un gouvernement adopte des lois ou des règlements exigeant des paiements sur des contrats existants, il ne serait pas nécessaire de préciser des périodes de révision [...][295]

Le dossier ne montre pas qui a reçu le document de Moore ou s'il a été lu par des fonctionnaires des régions comme Ragan, des chefs de division à l'administration centrale comme Poupore et Young, ou peut-être des fonctionnaires de plus haut rang comme le sous-ministre adjoint, R.F. Battle. Néanmoins, les membres de la section des minéraux étaient conscients du fait que les ententes devraient prévoir un paiement initial, un loyer annuel et une clause de révision. En outre, nous

---

[294] E.A. Moore, superviseur des minéraux, MAINC, « Surface Right-of-Entry to Indian Reserves – Petroleum Industry Easements, Rights-of-Way, Access Roads », 28 novembre 1967, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-5, vol. 1 (Pièce 10 de la CRI, p. 244-254). Italiques ajoutés.

[295] E.A. Moore, superviseur des minéraux, MAINC, « Surface Right-of-Entry to Indian Reserves – Petroleum Industry Easements, Rights-of-Way, Access Roads », 28 novembre 1967, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-5, vol. 1 (Pièce 10 de la CRI, p. 246). Italiques ajoutés.

savons qu'en février 1968, le ministre des Affaires indiennes s'était penché sur cette question et il s'était dit d'avis que le montant de l'indemnité et la manière de payer pour l'emprise des pipelines devraient être revus périodiquement[296].

Malgré cela, à ce moment, il est évident que le processus visant à modifier la politique du Ministère en vue d'assurer une indemnisation plus adéquate pour les servitudes sur les terres de réserve est tout à fait amorcé. Par exemple, Moore écrit à Ragan le 5 avril 1968 et lui dit qu'en Alberta la pratique est encore de payer une indemnisation « sous forme d'un paiement initial unique couvrant la séparation, les inconvénients et les dommages, et il existe quelques cas où une disposition a été prévue pour une indemnisation additionnelle ou la révision de l'indemnisation[297] » Moore critique aussi le libellé utilisé à la Division des terres des Affaires indiennes, le trouvant trop vague : cela indique « qu'un paiement additionnel sera nécessaire pour la deuxième période, sans préciser quelle forme le paiement prendra. » Moore termine en avisant Ragan qu'un « fort mouvement prend forme parmi les propriétaires fonciers en Saskatchewan comme en Alberta pour forcer les compagnies à payer un loyer annuel pour les servitudes des pipelines[298] »

Connaissance des fonctionnaires du MAINC

C'est dans ce contexte que R.D. Young, chef de la Division des ressources et de l'industrie, se penche sur des emprises similaires pour les lignes électriques lorsqu'on lui demande son avis sur la ligne proposée devant traverser la réserve d'Alexis. La note de service envoyée par Moore le 5 avril 1968 faisait mention d'une rencontre entre Young, Ragan et Moore le 12 février à laquelle ils étaient arrivés à un consensus voulant que l'on continuerait d'accorder pour les pipelines des permis demeurant en vigueur aussi longtemps que requis en vertu du paragraphe 28(2), mais dont

---

296 J.H. MacAdam, administrateur adjoint des terres, MAINC, à H.J. Brown, gestionnaire des terres, Alberta Gas Trunk Line Company Limited, 29 mars 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 276).

297 E.A. Moore, superviseur des minéraux, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional – Alberta, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, 5 avril 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-5, Vol. 1 (Pièce 10 de la CRI, p. 280).

298 E.A. Moore, superviseur des minéraux, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional – Alberta, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, 5 avril 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-5, Vol. 1 (Pièce 10 de la CRI, p. 280-281).

l'indemnisation ferait l'objet d'une révision après chaque période de vingt ans. Young était au courant du changement de politique concernant les pipelines et l'appuyait.

Nous considérons que la lettre du 24 avril 1968, dans laquelle Young répond à la demande d'opinion concernant la servitude devant traverser la réserve d'Alexis, comme un élément de preuve crucial à la présente revendication. Cette lettre prévient MacAdam et Ragan que le chef de la Division des ressources et de l'industrie croit fermement que la bande d'Alexis mérite un loyer annuel devant être revu tous les cinq ans ou moins, le tout sous réserve d'un terme de vingt ans assorti d'un droit de renouvellement. Young écrit :

> [Traduction]
> Nous ne devrions pas accorder une servitude du genre aux conditions exposées à la clause 5 de la résolution du conseil de bande [c.-à-d. « tant et aussi longtemps que l'emprise est nécessaire aux fins des lignes de transmission électrique »]. La Région devrait étayer davantage le niveau du loyer à payer et il faut ajouter une clause de révision. Peut-être que les circonstances justifient un régime relativement permanent de possession pour les propriétaires des lignes. Par ailleurs, un loyer annuel d'au moins 5 $ l'acre devrait être exigé, et revu à intervalles n'excédant pas cinq ans, de manière à garantir des rajustements équitables par rapport à la valeur actuelle et à vérifier l'existence d'un besoin véritable – c.-à-d. que la ligne n'a pas simplement été abandonnée. Nous ne voyons pas pourquoi un terme renouvelable de 20 ans assorti de révisions aux 5 ans du loyer ne pourrait pas s'appliquer ici[299].

Cette lettre donne lieu aussi à une série d'échanges entre les fonctionnaires du Ministère à l'administration centrale et au bureau régional qui aident à définir ce qu'on savait de ces questions au Ministère, et grâce auxquels nous pouvons analyser l'obligation fiduciaire résultante de la Couronne.

Premièrement, Turner, le surintendant responsable du District d'Edmonton-Hobbema, rencontre le personnel de Calgary Power et écrit à Young le 14 juin, faisant remarquer que « [e]n Alberta, il est de pratique courante pour toutes les compagnies de services publics, pipelines, etc., de faire un paiement unique pour les servitudes avant les travaux et de ne pas payer de loyer

---

[299] R.G. Young, chef, Division des ressources et de l'industrie, MAINC, à J.H. MacAdam, administrateur adjoint des terres, MAINC, 24 avril 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 285).

annuel[300]. » Au même moment, dans un scénario parallèle pour les réserves de la bande de Paul à Wabamun, MacAdam, l'administrateur des terres au MAINC, disait à Ragan que :

> [Traduction]
> dans le cadre de sa politique visant à obtenir le meilleur rendement possible pour les Indiens relativement aux droits conférés sur leurs réserves, la Direction générale préfère approuver l'octroi de droits d'utiliser les terres de réserve soit pour une courte durée avec une indemnité fixe conforme à la valeur actuelle des terres, soit pour une longue durée avec une échelle variable d'indemnité à établir de temps à autres par négociation[301].

MacAdam dit aussi à Ragan que la résolution du conseil de bande adoptée par la bande de Paul « est un exemple de la situation inéquitable que la politique en question tente d'éliminer. » Néanmoins, MacAdam renonce à demander à Ragan de rouvrir les négociations entre la bande de Paul et Calgary Power. MacAdam laisse plutôt à Ragan le soin d'évaluer l'éventualité d'obtenir que les modalités de la transaction soient changées et, si cela s'avérait impossible, d'indiquer dans une note de service que ces circonstances sont « suffisamment exceptionnelles » pour justifier l'aliénation de droits pour une durée pouvant être interprétée comme à perpétuité contre une indemnité égale à la valeur actuelle des terres en question.

Pendant ce temps, Young poursuit l'échange d'opinions sur les emprises pour les services publics lorsqu'il écrit à Ragan le 5 septembre et critique la réponse de Turner. Young maintient sa position selon laquelle la pratique évoquée par Turner « doit changer et, en réalité, est en train de changer » et il joint des exemples de projets d'entente exigeant une révision après vingt ans. Il expose ensuite ce qu'il estime être la responsabilité du Ministère dans ces dossiers :

---

[300] T.A. Turner, surintendant responsable, District d'Edmonton-Hobbema, MAINC, à R.G. Young, chef, Division des ressources et de l'industrie, MAINC, 14 juin 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 286).

[301] J.H. MacAdam, administrateur des terres, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional – Alberta, MAINC, 24 juin 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-7-133A-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 287-288).

> [Traduction]
> Nous avons la responsabilité de protéger les intérêts des Indiens, et ce n'est pas le cas lorsqu'une aliénation permanente est octroyée pour une somme fixe, à moins qu'il s'agisse d'une vente[302].

Ragan répond à Young le 8 novembre 1968 par la note de service dont nous avons parlé à la question 1c) ci-dessus, dans laquelle il expose les détails de cinq transactions comparables et les calculs de l'indemnisation pour une servitude à l'aide de la formule de Blackstock. Selon Ragan, l'indemnité forfaitaire offerte à la bande d'Alexis à 100 l'acre, ou 4 296 $, a une plus grande valeur qu'un loyer annuel à court terme parce que ce dernier ne rapporterait que 3 $ à 5 $ l'acre et que la compagnie refuserait tout paiement pour trouble de jouissance puisque les terres n'étaient pas aménagées. Ragan conclut que « l'entente à court terme renouvelable n'est pas dans l'intérêt des Indiens dans ce cas particulier[303]. » Nous remarquons cependant que Ragan, fort de renseignements fournis par E.C. Holmes, envisage comme solutions de rechange un paiement forfaitaire et un loyer annuel, alors que Young avait indiqué qu'il s'agissait de modalités pouvant coexister dans l'entente.

À la fin de l'année, Turner et Ragan, qui sont tous les deux conscients que la bande est indécise et souhaite peut-être obtenir une entente renouvelable, écrivent des notes de service proposant des façons dont le conseil de bande pourrait demander un loyer annuel ou une taxe sur la propriété[304].

En janvier 1969, des fonctionnaires du Ministère commencent à rédiger le permis proposé en vertu du paragraphe 28(2). La preuve concernant l'ébauche initiale du permis, dans laquelle le paiement forfaitaire de 4 296 $ est limité à une durée de vingt ans, après quoi les parties négocieraient une somme supplémentaire, indique que le rédacteur du permis, R.J. Pennefather,

---

302 R.G. Young, chef, Division des ressources et de l'industrie, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional – Alberta, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, 5 septembre 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 292).

303 R.D. Ragan, Directeur régional des affaires sociales – Alberta, MAINC, à [R.G. Young], Affaires indiennes et du Nord canadien, 8 novembre 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 300).

304 T.A. Turner, surintendant responsable, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional des Affaires sociales – Alberta, MAINC, 16 décembre 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 315); R.D. Ragan, directeur régional des affaires sociales – Alberta, MAINC, à J.H. MacAdam, administrateur des terres, MAINC, 2 janvier 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 316).

estimait devoir apporter ces modifications à la transaction d'Alexis. Toutefois, comme nous l'avons vu, elles ne se sont pas rendues à la version finale[305]. Pennefather est aussi l'auteur d'une ébauche de note de service devant être signée par MacAdam et expliquant ces changements. Il indique qu'il a suivi la pratique standard utilisée dans les ententes relatives aux oléoducs en Alberta et ajoute que « j'ai la responsabilité de veiller à ce que (a) la bande obtienne un maximum de revenus à court terme et (b) une clause de révision à intervalles raisonnables de l'indemnisation payable, soient incluses dans l'entente[306]. » Cependant, tout comme l'ébauche d'entente, l'ébauche de note de service est modifiée et la mention d'un terme renouvelable est éliminée avant signature.

Révision de la politique du MAINC

La révision officielle de la politique ministérielle touchant les servitudes à long terme sur les terres de réserve pour des grandes installations de transport d'électricité commence en mai 1969 par une lettre adressée à tous les directeurs régionaux par J.W. Churchman, directeur à la Direction du progrès économique des indigènes et des Esquimaux. Il se dit préoccupé par le fait que les terres visées par des servitudes du genre ne sont plus à la disposition de la bande ou sont l'objet d'un préjudice quant aux aménagements futurs, et que les « pratiques actuelles ne sont pas conformes à la politique interdisant la vente ou l'aliénation des terres de réserve[307]. » En lançant l'examen de la politique, Churchman fait aussi remarquer que quelques conseils de bande avaient négocié récemment des ententes comportant une révision de loyer, mais que cette pratique n'était pas assez répandue pour évaluer l'effet d'adopter une politique générale en ce sens.

Il n'est pas nécessaire d'examiner en détail les diverses réponses reçues par le MAINC de mai à septembre 1969 lorsque la nouvelle politique a été adoptée. La partie II contient un résumé des opinions des fonctionnaires régionaux. Ce qui importe, c'est que la majorité des directeurs

---

[305] Ébauche d'entente entre Sa Majesté la Reine, représentée par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, et Calgary Power Ltd., vers le 17 janvier 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 308-309)

[306] Ébauche de note de service de J.H. MacAdam, administrateur des terres, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional des Affaires sociales - Alberta, MAINC, sans date, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 472).

[307] J.W. Churchman, directeur, Direction des progrès économiques des indigènes et des Esquimaux, MAINC, aux directeurs régionaux, MAINC, 12 mai 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 324-325).

régionaux appuie la mise en place d'ententes à court terme assorties de périodes de révision. Ces réponses montrent qu'il y avait une connaissance et une compréhension répandues parmi les fonctionnaires des régions quant aux iniquités que le politique actuelle causait aux bandes indiennes. Mais, quelle que soit la politique en place au MAINC, notre principal intérêt réside dans la connaissance réelle qu'avaient les fonctionnaires directement responsables en 1968 et 1969 d'agir dans l'intérêt de la bande d'Alexis et de recommander une ligne de conduite qui refléterait le mieux cet intérêt.

Nous remarquons cependant que les hauts fonctionnaires ont effectivement abordé le problème de la façon de traiter des négociations déjà en cours pendant la période de révision de la politique. Le directeur adjoint de la Direction du progrès économique des indigènes et des Esquimaux, C.T.W. Hyslop, ajoute sur une note reçue de H.T. Vergette, chef par intérim de la Division des terres à l'époque, qu'il est d'avis que :

> [Traduction]
> [p]uisque la Région a déjà entamé des négociations avec la compagnie, avec le consentement des conseils de bande, sans clause de renégociation, je ne crois pas que nous devrions apporter de changement à des ententes déjà approuvées ou en négociation [...][308]

Même si en juin, Hyslop se satisfait de ne pas réveiller le chat qui dort en ce qui concerne les bandes et les entreprises de services publics qui sont déjà en train de négocier les modalités d'une emprise, en août, il semble appuyer la nécessité d'une nouvelle politique touchant les transactions futures. Dans une autre note de service à Vergette, Hyslop fait observer :

> [Traduction]
> Le Ministère a eu pour politique récemment, je crois, de ne pas aliéner les terres pour de longues périodes que ce soit pas bail, servitude, permis, emprise ou autre forme d'occupation sans qu'il soit possible de renégocier l'indemnisation. *Je crois que cela fait partie de la fonction de fiduciaire* et explique la résistance en grande partie à l'aliénation de plein droit ou autrement, à moins que l'utilisation des terres soit clairement dans l'intérêt public, comme par exemple dans le cas des chemins ou des

---

[308] Note infra marginale manuscrite de C.T.W. Hyslop, directeur adjoint, Direction du progrès économique des indigènes et des Esquimaux, MAINC, à H.T. Vergette, chef par intérim, Division des terres, Direction générale des affaires indiennes, MAINC, sur la lettre du 6 juin 1969 de Vergette à Hyslop, directeur adjoint, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 336).

> routes publiques et que les terres de réserve indienne bénéficient de cette aliénation[309].

Bien que la directive de Hyslop à Vergette quant à la façon de traiter les nouvelles transactions liées à des servitudes en attendant l'adoption d'une politique révisée n'est pas tellement claire, Hyslop semble laisser entendre que la « politique récente », consistant à ne pas aliéner les terres indéfiniment sans qu'il y ait une période de révision, devrait être suivie afin d'obtenir « les meilleures conditions possible pour les Indiens », même si cela n'était « pas populaire chez les compagnies de services publics[310]. »

Ainsi, à l'échelle des directeurs et des directeurs adjoints au MAINC, les fonctionnaires reçoivent pour mandat d'arriver à une nouvelle politique ministérielle visant à mieux protéger les intérêts des Indiens dans les questions liées aux emprises pour les lignes de transport d'électricité. Parallèlement, les fonctionnaires responsables de superviser la transaction entre Calgary Power et la bande d'Alexis, notamment Young, MacAdam et Ragan, reconnaissent que la bande n'a pas négocié les meilleures conditions possible. Malgré cela, sur la recommandation de Ragan, le directeur régional pour l'Alberta, il est décidé à l'administration centrale d'approuver le permis relatif à l'emprise sur la RI 133 pour un paiement forfaitaire seulement. M.G. Jutras, écrivant au nom de Ragan, justifie la recommandation en invoquant le fait qu'elle est « conforme aux souhaits du conseil de bande et est en outre justifiée par notre précédente note à ce sujet[311]. »

Le 24 septembre 1969, le jour même où Hyslop diffuse la nouvelle politique du Ministère relative aux emprises sur les terres de réserve aux fins des lignes de transport d'électricité, le ministre des Affaires indiennes fait parvenir la recommandation touchant la bande d'Alexis au

---

309 C.T.W. Hyslop, directeur par intérim, Direction du progrès économique des indigènes et des Esquimaux, MAINC, à H.T. Vergette, H.T. Vergette, chef par intérim, Division des terres, MAINC, 11 août 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 356) Italiques ajoutés.

310 C.T.W. Hyslop, directeur par intérim, Direction du progrès économique des indigènes et des Esquimaux, MAINC, à H.T. Vergette, chef par intérim, Division des terres, MAINC, 11 août 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 356).

311 M.G. Jutras, directeur régional adjoint – Alberta, MAINC, à J.H. MacAdam, administrateur des terres, MAINC, 9 juillet 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 348).

Conseil privé[312]. Le décret approuvant l'emprise sur la réserve d'Alexis est pris le 1er octobre 1969. Contrairement aux lignes de distribution de 1959 et 1967, l'octroi se fait en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens*.

La nouvelle politique précède l'approbation relative à Alexis d'une semaine mais ne s'y applique pas. La nouvelle politique exige la révision de l'indemnisation au moins tous les vingt ans, sous réserve qu'on essaye de négocier des périodes de révision plus courtes. Elle exige aussi que les fonctionnaires des secteurs du développement et de l'utilisation des terres du MAINC donnent des avis aux conseils de bande et précise en outre que le personnel doit expliquer les avantages à long terme de pouvoir renégocier le loyer. Enfin, et ce qui touche le plus la présente revendication, la politique avise les directeurs régionaux que, en ce qui concerne les négociations qui sont déjà terminées ou qui le sont presque et qui prévoient un paiement forfaitaire, « nous ne pourrons refuser ces ententes conclues de bonne foi[313]. »

Constatations

L'ensemble de la preuve, dont l'essentiel vient des dossiers du MAINC, nous pousse à conclure que la majorité des fonctionnaires touchés par l'entente relative à la ligne de transport situé dans la réserve d'Alexis savait ou aurait dû savoir que les modalités de la résolution du conseil de bande d'Alexis étaient injustes et n'étaient pas dans l'intérêt de la bande. Nous n'hésitons pas à affirmer que certaines personnes, y compris R G. Young, étaient déterminées à obtenir la meilleure entente possible pour la bande d'Alexis et ont agi de manière tout à fait responsable. On ne sait pas pourquoi l'avis de Young a été ignoré et pourquoi on a préféré le point de vue du directeur régional de l'Alberta. Ce qui importe, c'est que les conseils de Young et le résultat des travaux sur la politique du MAINC étaient connus de personnes mêmes ayant pour mandat de faire une recommandation au ministre des Affaires indiennes quant à l'approbation du permis touchant Alexis.

---

312 Jean Chrétien, ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, au gouverneur général en conseil, 23 septembre 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 359-360).

313 C.T.W. Hyslop, directeur par intérim, Direction du progrès des indigènes et des Esquimaux, MAINC, aux directeurs régionaux, MAINC, 24 septembre 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 1/31-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 362-363).

Les modalités d'une politique ministérielle, ancienne ou nouvelle, ne peuvent protéger la Couronne lorsqu'il s'agit de ses responsabilités envers des Premières Nations. En l'espèce, il y avait un masse de connaissances suffisante au MAINC sur les imperfections de la politique en vigueur pour que les mandataires de la Couronne aient le devoir d'essayer de faire renégocier l'entente, de manière à prévoir des paiements périodiques et une clause de révision ou une combinaison d'un paiement forfaitaire et de paiements annuels. Les dossiers montrent que Turner n'a rencontré qu'une des parties, Calgary Power, en juin 1968 et n'a visité la réserve que quelque trois mois plus tard pour obtenir l'approbation du conseil de bande sur le plan d'arpentage.

Le témoignage de Turner – selon lequel il est retourné voir le conseil de bande une deuxième fois peu après le 16 décembre 1968 et rapporte que les membres sont satisfaits de l'entente – aurait un poids considérable n'eut été du commentaire fait dans la même note de service et voulant que le bande n'arrivait pas à décider ce qu'elle voulait. Cela doit être interprété à la lumière de l'absence de preuve montrant que des fonctionnaires ont ensuite rencontré le conseil de bande pour discuter des motifs de son indécision ou montrant que des fonctionnaires ont donné suite à la demande de Turner qu'une ébauche d'entente soit rédigée afin d'en discuter plus en détail avec la bande et Calgary Power. Pour ces motifs, nous n'interprétons pas la déclaration de Turner voulant que la bande était satisfaite de l'entente comme une preuve que le conseil de bande avait reçu de l'information et des conseils quant à ses options et qu'il prenait une décision éclairée.

De même, nous concluons que l'interprétation la plus raisonnable des remarques de Jutras (faites au nom de Ragan), selon lesquelles la recommandation de procéder avec une somme forfaitaire était « conforme aux souhaits de la bande », signifie qu'il faisait allusion aux souhaits originaux de la bande, tels qu'exprimés dans la résolution du conseil de bande, et non au produit des conseils ultérieurs des fonctionnaires du MAINC.

Non seulement les fonctionnaires du MAINC avaient-ils l'obligation de négocier, si possible, une meilleure entente au nom de la bande, mais en plus, ils ont eu amplement le temps de le faire, étant donné les 15 mois séparant la RCB et l'approbation finale de l'emprise pour la ligne de transport d'électricité. En outre, le conseil de bande d'Alexis était très dépendant des conseils du MAINC pour comprendre les options dont il disposait dans le cadre des négociations. Malgré cela, alors que les fonctionnaires du MAINC étaient pris dans un débat animé sur la politique du Ministère sur les servitudes touchant des lignes de transport, nous trouvons peu d'élément de preuve

montrant que ce genre d'information ait été communiqué au conseil de bande. Le conseil a été tenu dans l'ignorance de ses options et a continué d'être motivé principalement par les emplois à court terme que l'emprise apporterait à la bande.

Il est malheureux pour la bande d'Alexis que ces événements aient coïncidé avec une transition dans la pratique du Ministère qui aurait mieux protégé ses intérêts. Néanmoins, l'obligation d'agir demeurait lorsque l'occasion d'intervenir au nom de la bande s'est présentée.

Le Canada fait valoir que même si la bande ou le MAINC avait insisté pour obtenir des modalités différentes, les compagnies de services publics n'avaient pas l'habitude de payer des droits annuels en plus d'un paiement forfaitaire à des résidents que ce soit dans une réserve ou hors d'une réserve[314]. Il se peut que cela soit vrai, mais la preuve montre premièrement qu'il y avait déjà un mouvement chez les propriétaires fonciers d'Alberta en vue d'obtenir de meilleures conditions pour les emprises de pipelines et, deuxièmement, que les fonctionnaires du Ministère commençaient à reconnaître que, comme Young l'écrit à Ragan le 5 septembre 1968, « [n]aturellement, il y a de la résistance de la part des compagnies, mais elles finiront par accepter ces ententes[315]. » Dans le cas de la réserve d'Alexis, il est tout à fait possible que Calgary Power aurait renégocié l'accord avec la bande et la Couronne si cette solution avait été moins cher que de faire passer la ligne de transmission autour de la réserve. Malgré cela, la correspondance, en particulier les opinions exprimées par certains fonctionnaires de la région de l'Alberta, laissent croire que la Couronne était disposée à acquiescer aux intérêts commerciaux de Calgary Power et à faire passer les intérêts de la bande d'Alexis en second.

Le conseiller juridique du Canada voudrait que nous concluions, à partir d'un tableau du Ministère de 1974[316], que les fonctionnaires du MAINC avaient recours à cette méthode de présenter différentes options, avec leurs avantages et inconvénients, aux bandes étudiant une offre d'indemnisation pour une emprise. « Il ne s'agit donc que d'une question d'équilibre et d'une

---

314 Mémoire du Canada, 16 juillet 2002, p. 22.

315 R.G. Young, chef, Division des ressources et de l'industrie, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional – Alberta, MAINC, 5 septembre 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 292).

316 J.H. Ready, surintendant, Développement économique, District d'Edmonton-Hobbema, MAINC, au chef p.i., Section des transactions foncières, MAINC, 11 juin 1974, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier774/31-3-7-133A-1, vol. 2 (Pièce 10 de la CRI, p. 444).

question de discernement, affirme le conseiller juridique du Canada, et « la bande influait elle-même sur la décision finale qui était prise[317]. » Cependant, cet élément de preuve est trop éloigné des événements en question pour lui attribuer un poids quelconque. La note a été rédigée en 1974, environ dix ans après les négociations d'Alexis, et elle vise une autre bande. Elle illustre qu'en 1974 le MAINC présentait des scénarios comportant une durée renouvelable et une combinaison d'une somme forfaitaire et de paiements annuels mais cela ne nous éclaire pas sur les conseils, le cas échéant, que le MAINC offrait aux bandes en 1968, en particulier à la bande d'Alexis.

Néanmoins, le Canada demande à la Commission de conclure que la Couronne a agi dans l'intérêt de la bande d'Alexis et s'est acquittée de son obligation fiduciaire, c'est à dire que la Couronne a tenu compte des souhaits de la bande, tels qu'exprimés dans sa résolution du conseil de bande, comparé une somme forfaitaire à un loyer annuel, procédé à une étude de la valeur des terres, et conclu que la transaction ne constituait pas de l'exploitation[318].

Respectueusement, nous ne sommes pas d'accord avec le Canada dans sa conclusion. Les mandataires de la Couronne savaient en 1968 et 1969 qu'une indemnisation forfaitaire pour un droit dont la durée est déterminée mais virtuellement permanente ne convenait pas. L'ensemble de la preuve contenue dans les notes ministérielles nous persuade que la décision d'approuver le permis pour la ligne de transport d'électricité de 1969 contre le paiement d'une somme forfaitaire a été prise, non pas parce que la Couronne estimait que la transaction n'exploitait pas la bande d'Alexis mais parce qu'elle avait déjà été négociée, et reflétait la nouvelle politique sur les transactions qui étaient déjà en négociation, et la bande avait donné son consentement écrit sous forme d'une résolution du conseil. Nous concluons que la Couronne avait l'obligation d'empêcher une transaction constituant de l'exploitation, tel qu'énoncé dans *Apsassin* mais, à la place, elle a passé une entente avec Calgary Power qui exploitait une bande vulnérable et dépendante.

Nous sommes d'accord avec la Première Nation que la Couronne savait qu'une forme quelconque de frais annuels était nécessaire pour veiller à une indemnisation équitable de la bande d'Alexis. Voici ce que la conseillère juridique de la Première Nation dit à ce propos :

---

317 Transcription de la CRI, 20 août 2002, p. 87-90, p. 89 (Kevin McNeil).

318 Mémoire du Canada, 16 juillet 2002, p. 25.

> [Traduction]
> Je ne vous demande pas de revoir, en rétrospective, l'indemnisation qui a été versée à l'époque et de porter un jugement. Je vous dis de regarder ce qui se passait au Ministère, les opinions exprimées à ce moment précis, et de constater que la preuve même montre les iniquités de l'indemnisation fournie en 1969. *C'est la propre preuve du Ministère qui montre les iniquités de l'indemnisation....*[319]

Malgré cela, affirme la Première Nation, le Ministère a suivi à tort l'avis d'une seule personne, Ragan, faisant fi du point de vue de la majorité au MAINC[320].

Même si l'entente prévoyant le paiement d'une somme forfaitaire unique ne constituait pas de l'exploitation, nous convenons avec la Première Nation que la Couronne doit aussi satisfaire au critère fixé par la juge McLachlin dans *Apsassin*, savoir qu'une personne raisonnable, faisant preuve d'une prudence ordinaire dans la gestion de ses propres affaires accepterait cet arrangement. Nous concluons d'après la preuve que, compte tenu de l'obligation concurrente de la Couronne d'agir dans l'intérêt public, de son pouvoir unilatéral d'approuver les emprises, et du fait qu'elle savait au milieu de 1969 que les transactions prévoyant une somme forfaitaire n'étaient pas convenables, la Couronne aurait tenté de renégocier un arrangement plus avantageux pour elle-même. La Couronne a donc manqué à son obligation fiduciaire en permettant à Calgary Power de profiter de la faiblesse de la bande et de passer un marché passablement injuste, et en n'appliquant pas sa propre sagesse et ses connaissances aux modalités de la transaction.

Nous arrivons maintenant à une série de questions touchant directement le pouvoir conféré à la bande d'Alexis d'imposer une taxe foncière au détenteur du permis, Calgary Power, concernant son emprise sur la RI 133.

Clauses de taxation et atteinte minimale

La Couronne a inclus dans les permis autorisant les emprises des lignes de distribution de 1959 et 1967 une disposition portant que :

---

319 Transcription de la CRI, 20 août 2002, p. 37 (Trina Kondro). Italiques ajoutés.

320 Mémoire de la Première Nation d'Alexis, 24 mai 2002, p. 46.

> [Traduction]
> Le détenteur du permis acquitte les droits, taxes, tarifs et cotisations pouvant être exigés et payables pendant que sont en vigueur les droits conférés aux présentes et ayant trait à la ligne de transport d'électricité ou à l'usage par le détenteur de la ligne de transport ou à l'usage par le détenteur des terres en question[321].

L'entente annexée au décret accordant l'emprise à Calgary Power pour la ligne de transport d'électricité de 1969 contient une clause du genre :

> [Traduction]
> Le titulaire paie les droits, taxes, tarifs et impôts devenant payables par lui ou un autre occupant de l'emprise et devenant échus pendant que sont en vigueur les droits consentis, et devenant échus ou réclamés à l'égard des ouvrages ou de leur utilisation par le titulaire de l'emprise[322].

Même si la clause de taxation apparaît dans les trois ententes, les questions touchant l'obligation fiduciaire de la Couronne, le cas échéant, de veiller à ce que la bande reçoive un revenu sous forme de taxes concernent principalement la ligne de transport de 1969.

Le dossier est déficient à un certain nombre d'égards. Premièrement, nous ne disposons d'aucun élément de preuve expliquant la politique et les raisons juridiques de l'utilisation apparemment répandue de cette clause dans les ententes de servitude, si ce n'est de l'affirmation du Canada voulant que l'inclusion d'une disposition fiscale dans une entente de servitude faisait partie de l'obligation de la Couronne de porter une atteinte minimale aux droits de la bande.

Deuxièmement, le dossier historique ne contient pas d'information confirmant que les fonctionnaires du MAINC ont expliqué les modalités de l'entente au conseil de bande ou lui ait même envoyé une copie du décret et des annexes. Phillip Cardinal a témoigné que la bande

---

321 Accord entre Sa Majesté la Reine, représentée par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, et Calgary Power Ltd., 9 novembre 1959, MAINC, Registre des terres indiennes, n° d'enregistrement R11437 (Pièce 10 de la CRI, p. 130-135); Entente entre Sa Majesté la Reine, représentée par le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration, et Calgary Power Ltd., 4 juillet 1967, MAINC, Registre des terres indiennes, n° 055615 (Pièce 10 de la CRI, p. 212-217), modifiée sur entente entre Sa Majesté la Reine représentée par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, et Calgary Power Ltd., 12 février 1968, MAINC, Registre des terres indiennes, enregistrement n° L1117 (Pièce 10 de la CRI, p. 262-264).

322 Entente entre Sa Majesté la Reine, représentée par le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, et Calgary Power Ltd., 1er octobre 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 369-372).

« n'avait pas reçu de documentation indiquant qu'il y avait une entente entre le chef et le conseil de la bande et Calgary Power ou d'autre document[323]. » Le témoignage du chef Alexis laisse aussi croire que les dirigeants de la bande ne savaient rien de la clause de taxation insérée dans l'entente de 1969 et ne comprenaient rien de l'imposition de taxes à des tierces parties :

> [Traduction]
> Je ne me souviens pas qu'on nous ait parlé de taxation ou d'un règlement de taxation. Ce n'est que récemment, dans les années 80 je crois, que nous avons commencé à comprendre les taxes, et nous – dans les années 90, nous avons essayé de développer notre propre règlement de taxation et il nous a fallu près de dix ans pour le mettre en place. Ce n'est que récemment qu'il est entré en vigueur, mais nous avions commencé il y a longtemps.
>
> Cependant, à cette époque [en 1969] je ne pense pas que nous comprenions les taxes ou autre, parce que nous étions sensés être exemptés des taxes [...]. [N]ous n'avions même pas de politiques alors, et encore moins de règlements de taxation[324].

Étant donné la preuve montrant l'absence d'instruction et de conseils juridiques dans la réserve à l'époque, conjuguée au témoignage montrant que les gens n'étaient pas au courant de leur droit de taxer Calgary Power ou ne le comprenaient pas, il est raisonnable de déduire que le MAINC n'a pas fait d'efforts en 1969 ou par la suite pour informer la bande de son pouvoir de taxation contenu dans l'entente de 1969. Le Canada ne s'oppose pas à cette interprétation mais, comme nous en traiterons plus loin, fait plutôt valoir qu'il n'avait pas l'obligation d'informer la bande de son pouvoir de taxation parce que la bande ne pouvait l'exercer à cause de la *Loi sur les Indiens*.

Question 2b) Obligation d'obtenir une évaluation des taxes
La Couronne avait-elle l'obligation d'obtenir une évaluation indépendante des impôts, tarifs, frais ou droits payés par Calgary Power aux compétences voisines pour l'emprise relative à la même ligne de transport d'électricité de 1969? Dans l'affirmative, a-t-elle manqué à cette obligation?

Certains éléments de preuve montrent que la Couronne envisageait une certaine forme de structure de taxation pour les servitudes sur les terres de réserve près d'un an avant que la ligne de 1969 soit

---

323 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 58, Phillip Cardinal).

324 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 54, chef Francis Alexis).

approuvée. Turner écrit à Ragan le 16 décembre 1968 concernant la réserve d'Alexis, l'avisant qu'en raison d'une modification apportée à la loi dite *Municipal Government Act* d'Alberta, « nous devrons envisager un type ou l'autre de structure de taxation, car ces installations ne seront plus évaluées par le ministère des Affaires municipales, puisqu'elles font partie d'une réserve indienne[325]. » Ragan envoie ensuite la note de Turner à MacAdam à l'administration central avec une lettre d'accompagnement dans laquelle il indique :

> [Traduction]
> À mon avis, ce n'est que justice que le conseil de bande cotise des impôts sur le bien-fonds de Calgary Power dans la réserve, particulièrement étant donné que la Province est sortie de ce champs de compétence. Je ne suis pas trop sûr qu'il soit possible d'imposer une taxe du genre sous forme de loyer. Il serait peut-être plus équitable de cotiser les aménagements et d'établir un taux de taxation égale à celui d'un district municipal ou d'un comté. Vous avez peut-être un avis à ce chapitre[326].

L'avis touchant le pouvoir de taxation donné par Turner et Ragan reçoit un accueil négatif chez MacAdam le 9 avril 1969. Même si MacAdam s'évertue à rappeler à Ragan qu'il est de sa responsabilité (MacAdam) d'obtenir un maximum de recettes pour la bande, il avise Ragan que l'offre de somme forfaitaire de 4 296 $ « n'est pas liée à une taxation établie par le conseil de bande pour recueillir des revenus couvrant des frais autorisés pour l'administration municipale[327]. » Les commentaires de MacAdam sous-tendent que même si le MAINC veillait à ce que la clause se trouve dans les ententes de servitude, il considérait que sa responsabilité s'arrêtait là. MacAdam ferme ensuite la porte à toute autre discussion en donnant l'opinion suivante :

---

325 T.A. Turner, surintendant responsable, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional des Affaires sociales – Alberta, MAINC, 16 décembre 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 315).

326 R.D. Ragan, directeur régional des affaires sociales – Alberta, MAINC, à J.H. MacAdam, administrateur des terres, MAINC, 2 janvier 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 316).

327 J.H. MacAdam, administrateur des terres, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional des Affaires sociales – Alberta, MAINC, 9 avril 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 321-322).

> [Traduction]
> J'ai des raisons de croire que la compagnie d'électricité, tout en ayant négocié de bonne foi, ne s'attend pas ultérieurement à devoir payer des impôts levés par le conseil de bande en plus des sommes déjà convenues pour l'indemnisation. Il se peut fort bien qu'en prévision de cette possibilité, la compagnie ait modifié substantiellement son offre à l'acre[328]

Ce paragraphe remplace l'ébauche de libellé rédigé pour MacAdam par Pennefather et dans lequel il arrive à la conclusion contraire, savoir que la compagnie assumerait et devrait assumer sa part évalué et taxée équitablement. MacAdam termine sa lettre en suggérant que la question de la taxation en général fasse l'objet d'un examen plus approfondi et que cela pourrait faire partie des négociations préliminaires, probablement entre les entreprises de services publics et les bandes.

La Première Nation fait valoir que « ayant déterminé qu'un impôt devrait être demandé pour veiller à donner une indemnisation équitable à la bande d'Alexis, la Couronne avait l'obligation de trouver quel serait le montant » mais aucun élément de preuve ne montre que la Couronne ait fait d'efforts pour établir, par exemple, un taux de taxation équivalent à celui utilisé par la municipalité adjacente[329]. La Première Nation affirme de plus que, étant donné que la Couronne envisageait une taxe faisant partie de la considération payable à la bande d'Alexis, la Couronne n'a pas respecté les pratiques standard suivies hors des réserves par les administrations locales en n'obtenant pas, notamment, des revenus annuels pour la bande par l'imposition d'une taxe.

Le Canada maintient que la Première Nation ne peut invoquer ce qu'elle qualifie de « pratiques standard suivies hors des réserves » dans les compétences voisines lorsqu'elle n'a pas présenté de preuve pour étoffer son allégation que les municipalités et les districts d'aménagement voisins avaient pour pratique standard d'obtenir un droit ou un tarif annuel[330].

Le Canada est justifié de faire valoir que le dossier est déficient sur ce point. La Première Nation, cependant, a effectivement fourni un exemple de la recherche que la Couronne aurait pu faire en 1969 pour arriver à un plan visant à procurer à la bande un revenu sous forme de taxe. En

---

328 J.H. MacAdam, administrateur des terres, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional des Affaires sociales – Alberta, MAINC, 9 avril 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 321-322).

329 Mémoire de la Première Nation d'Alexis, 24 mai 2002, p. 44.

330 Mémoire du Canada, 16 juillet 2002, p. 22.

préparant sa revendication, la Première Nation a demandé à la firme Fenton Associates Consulting Inc. de faire une estimation montrant les taxes qui auraient été payables depuis 1968 pour la ligne de transport d'électricité. L'étude part des taux de taxation obtenus des Affaires municipales d'Alberta, de TransAlta Utilities et du comté de Lac Ste Anne. Les chiffres montrent que si les terres avaient été taxées par Lac Ste Anne et si la bande d'Alexis avait eu un règlement de taxation, en utilisant ces taux comme guide, la bande aurait perçu pour l'emprise de 6,24 kilomètres des revenus d'environ 62 000 $ de 1968 à 1999, l'année où la Première Nation d'Alexis a adopté son premier règlement de taxation[331]. Ce document constitue un élément de preuve que des évaluations et des taux de taxe pour des lieux hors de la réserve dans la région étaient disponibles et, ce qui importe davantage, qu'une partie de la même ligne de transport d'électricité se trouvant en dehors de la réserve jusqu'en 1996 avait été taxée à ces taux dans le cadre de l'évaluation faite par le comté de Lac Ste Anne.

Selon la preuve disponible, nous pouvons nous assurer que la Couronne aurait pu chercher les modalités d'un régime fiscal convenable au nom de la bande mais ne l'a pas fait parce qu'il n'y avait pas de politique entendue pour se mêler de la mise en place de plans de taxation au nom des bandes. Dans une situation où une bande a reçu une indemnisation convenable, ce défaut d'agir n'aurait peut-être pas constitué un manquement à une obligation fiduciaire; cependant, dans le cas de la bande d'Alexis, nous sommes d'avis qu'un loyer annuel assorti de révisions périodiques était considéré par la Couronne comme nécessaire pour fournir une indemnisation adéquate à la bande. La Couronne avait donc l'obligation de chercher toutes les solutions de rechange possibles, y compris des taxes ou des subventions tenant lieu d'impôt, afin de protéger l'intérêt des Indiens dans l'entente que la Couronne avait négociée avec Calgary Power.

La bande d'Alexis n'était pas au courant que des compétences voisines, qui n'étaient pas des réserves, ont reçu de Calgary Power des revenus fiscaux pour les trois décennies suivantes. La Couronne, en contrepartie, aurait pu facilement obtenir cette information et examiner ses options et celles de la bande. En ne le faisant pas, elle a manqué à une obligation fiduciaire envers la bande.

---

331 Allan Fenton, évaluateur, Fenton Associates Consulting Inc., à Jerome Slavik, Ackroyd, Piasta, Roth & Day, 6 septembre 2000 (Transcription de la CRI, Pièce 14, p. 11).

Question 2c) et d) Obligation d'obtenir des revenus annuels et de porter une atteinte minimale

La Couronne avait-elle l'obligation d'obtenir de Calgary Power des recettes annuelles sous forme de taxes? Dans l'affirmative, a-t-elle manqué à cette obligation?

La Couronne avait-elle l'obligation de porter atteinte le moins possible au droit de la bande sur les terres de réserve accordées à Calgary Power pour l'emprise de 1969? Dans l'affirmative, a-t-elle manqué à cette obligation?

Du point de vue de la bande d'Alexis, le paiement forfaitaire de 4 296 $ et la promesse d'emplois pour débroussailler la ligne de 1969 semblaient peut-être une bonne affaire, compte tenu de la pauvreté et du chômage dans la réserve. Mais le conseil de bande d'Alexis manquait d'information dans un certain nombre de domaines importants. Premièrement, il ne connaissait pas les forces et les faiblesses de la position de négociation de Calgary Power. Deuxièmement, il ne savait pas ce que la Couronne savait, que dès 1968 les ententes avec les compagnies de pipeline et de services publics qui prévoyaient des paiements forfaitaires en retour d'un droit à long terme sur des terres de réserve étaient considérées comme une indemnisation inadéquate pour les bandes. Troisièmement, il ne savait pas que les municipalités voisines imposaient des taxes annuelles ou des droits du genre pour les mêmes lignes de transport d'électricité. Enfin, il semble qu'il ne savait même pas que la Couronne avait inscrit dans le permis une clause de taxation qui permettrait à la bande elle-même de percevoir de Calgary Power des taxes ou d'autres droits dans l'avenir.

Les fonctionnaires du MAINC savaient tout cela. Ils savaient aussi que même si une clause de taxation avait été inscrite dans le permis, la bande d'Alexis aurait été empêchée par la *Loi sur les Indiens* de l'appliquer. Avant les modifications apportées à la *Loi* en 1988, un conseil de bande ne pouvait prendre des règlements pour la cotisation et la taxation de droits sur des terres de réserve que si le gouverneur en conseil déclarait que cette bande avait « atteint un haut niveau d'avancement » et que le Ministre l'avait approuvé[332].

---

332 *Loi sur les Indiens*, SRC 1952, c. 149, par. 82(1), modifié par SC 1956, c. 40, art. 21.

Paradoxalement, la seule option que la Couronne a offert à la bande d'Alexis et qui aurait pu remédier au problème de l'indemnisation insuffisante tenait dans ce même pouvoir qui leur a été refusé jusqu'à ce que la disposition soit modifiée vingt ans plus tard[333]. Selon le Canada,

> [Traduction]
> on n'a pas pu trouver de décret déclarant que la bande avait atteint un haut degré d'avancement. La preuve montre le contraire, savoir, que les conseillers de l'époque (1969) étaient illettrés et dépendaient complètement des conseils et directives de la Couronne[334].

La Première Nation convient tout à fait de cette évaluation, faisant remarquer que

> [Traduction]
> [e]n même temps que la Couronne prévoyait une taxe, elle disait que la bande avait besoin de conseils pour veiller à ses affaires avec une compétence minimale. De toute évidence, il ne s'agissait pas d'une bande dont le Canada allait déclarer qu'elle avait atteint un « haut degré d'avancement » avant longtemps[335].

La Première Nation soulève l'argument que seule la Couronne pouvait à sa discrétion permettre à la bande d'Alexis d'appliquer une taxe à Calgary Power en raison de la limite prévue à l'article 82 de l'ancienne *Loi sur les Indiens*[336]. Selon la Première Nation, lorsque le Canada a passé l'entente avec Calgary Power sachant que le pouvoir de taxation n'était pas accessible à la bande, le Canada aurait dû travailler avec la bande à la mise en place d'un régime fiscal ou restructurer l'entente avec Calgary Power de manière à prévoir une forme quelconque de paiement annuel[337].

Le Canada conclut que l'interdiction législative à l'exercice du pouvoir de taxation de la bande signifie qu'il n'avait pas d'obligation fiduciaire d'aviser la bande de son pouvoir ou de l'aider

---

333 *Loi sur les Indiens*, LRC 1985, c. I-5, art. 83.

334 Mémoire du Canada, 16 juillet 2002, p. 27.

335 Mémoire de la Première Nation d'Alexis, 24 mai 2002, p. 44.

336 Mémoire de la Première Nation d'Alexis, 24 mai 2002, p. 47.

337 Mémoire de la Première Nation d'Alexis, 24 mai 2002, p. 40.

en quoi que ce soit à mettre en place un plan de taxation[338]. Le Canada fait valoir que, dans ces circonstances, la seule obligation fiduciaire touchant la taxation est celle de porter une atteinte minimale au droit sur les terres et celle-ci, affirme le Canada, a été respectée lorsque la Couronne a protégé la compétence fiscale de la bande. La Couronne, affirme le Canada, s'est acquittée de son obligation de porter une atteinte minimale au droit de la bande, telle qu'énoncée dans l'arrêt *Bande indienne d'Osoyoos c. Oliver (Ville)*, en insérant la clause de taxation dans le permis et n'avait pas d'autre obligation fiduciaire d'aviser la bande ou de mettre en place un régime de taxation[339].

Comme nous l'avons indiqué précédemment, l'arrêt *Osoyoos* touchait le pouvoir de la bande indienne d'Osoyoos de taxer des terres dans sa réserve sur lesquelles un canal d'irrigation avait été construit à la suite d'une expropriation faite en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens* en faveur de la Colombie-Britannique. La question en litige consistait à déterminer si les terres expropriées devenaient des terres cédées ou demeuraient une partie de la réserve. La majorité a statué que seule une servitude légale avait été accordée et que les terres faisaient encore partie de la réserve, ce qui permettait ainsi à la bande d'exiger de la province un impôt foncier. L'arrêt ne traite pas directement de la question de savoir si la Couronne avait une obligation fiduciaire positive de prendre des mesures pour permettre à la bande d'adopter un régime de taxation lorsqu'elle a inséré une clause de taxation dans le permis. Néanmoins, lorsqu'appliqué aux faits de la présente revendication, les principes exprimés par le juge Iacobucci, au nom de la majorité, sont utiles.

Après avoir conclu que l'obligation fiduciaire de la Couronne ne se limite pas aux cessions, le juge Iacobucci a soutenu que dans le cas des expropriations en vertu de l'article 35, la Couronne a l'obligation fiduciaire de n'accorder que le droit minimal requis à des fins publiques, ce qui permet de s'assurer de porter atteinte le moins possible aux droits de la bande. Après avoir examiné les caractéristiques particulières des terres de réserve indiennes qui les font échapper à la catégorie des transactions commerciales ordinaires, notamment leur composante culturelle unique et le fait que

---

338 Mémoire du Canada, 16 juillet 2002, p. 27.

339 Mémoire du Canada, 16 juillet 2002, p. 27.

la bande ne peut unilatéralement remplacer des terres de réserve, le juge Iacobucci conclut que l'obligation de la Couronne ne se limite pas simplement à assurer une indemnisation convenable[340].

Nous remarquons que les conclusions de la majorité reposent sur l'accomplissement de deux obligations fiduciaires, la première consistant à s'assurer qu'une indemnisation convenable est reçue, et la deuxième, que le pouvoir de taxation de la bande est préservé afin de permettre à la bande « de continuer à tirer un revenu de ces terres ». L'obligation se transpose dans le fait de ne pas prendre de cession lorsqu'une servitude suffit et de préserver la capacité de la bande de taxer la compagnie qui occupe des terres de réserve. Cependant, comme nous l'avons indiqué auparavant, l'application de l'arrêt *Osoyoos* est limitée dans la présente revendication en ce qu'il n'énonce pas une liste exhaustive des obligations possible soulevées par une expropriation.

Nous sommes d'accord avec le Canada que la Couronne s'est acquittée de l'obligation de porter une atteinte minimale du droit de la bande d'Alexis. Toutefois, dans le cas de la revendication relative à la ligne de transport de 1969, la Couronne ne s'est pas acquittée d'une autre obligation exposée dans l'arrêt *Osoyoos*, l'obligation de veiller à ce que la bande reçoive une indemnisation convenable, étant donné que la Couronne savait ce qui constituait une indemnisation convenable à l'époque. Ayant omis de prévoir un revenu annuel pour la bande dans l'entente avec Calgary Power en plus ou à la place du paiement forfaitaire, le seul recours viable dont disposait la Couronne consistait à faire des efforts pour permettre à la bande de toucher des revenus sous forme de taxe conformément à son pouvoir de taxation. Ce que la Couronne n'a pas fait.

En comparaison, les modalités négociées par la Couronne pour les lignes de distribution de 1959 et 1967 ont été jugées convenables. La Couronne, par conséquent, n'avait pas d'obligation additionnelle relativement à ces ententes d'aider la bande à tirer des revenus de taxes, même si la Couronne aurait au moins dû aviser la bande que ce pouvoir existait et serait à sa disposition une fois que la bande aurait la capacité de l'exercer.

Quelles mesures la Couronne aurait-elle pu prendre pour s'assurer que la bande d'Alexis touche des revenus annuels en taxe de Calgary Power compte tenu de l'interdiction faite aux bande 'moins développées' de percevoir leurs propres impôts? Une fois passée l'occasion de restructurer l'entente avec Calgary Power, la Couronne aurait dû trouver des manières de procurer des revenus

---

340 *Bande indienne d'Osoyoos c. Oliver (Ville)* [2001] 3 RCS 746, par. 52; 2001, 206 DLR (4th) 385, p. 406.

en taxe à la bande avec la clause de taxation. La bande elle-même ne pouvait prendre cette mesure et, en termes pratiques, il est douteux qu'elle aurait eu la capacité de le faire par elle-même. Mais en négociant la clause de taxation tout en sachant bien que la bande ne pourrait l'exercer, la Couronne s'est placée dans une position où elle avait l'obligation de percevoir les taxes ou les paiements tenant lieu de taxes au nom de la bande. Même si cela n'était peut-être pas une pratique courante par rapport aux droits nécessaires aux services publics dans des réserves, la situation de cette bande et le moment où a été passée l'entente entre le MAINC et Calgary Power montrent la nécessité pour la Couronne de prendre des mesures correctives pour protéger les intérêts de la bande. On peut trouver un précédent pour la perception de taxes ou autres paiements du genre au nom des bandes dans la pratique de la Couronne consistant à percevoir au nom des bandes les redevances sur le pétrole, le gaz et les minéraux, et dans la collecte par le MAINC des revenus tirés des ententes de baux agricoles au nom des bandes. Nous remarquons aussi que Fenton Associates indique dans son rapport que TransAlta Utilities a payé « au [MAINC] au nom de la bande d'Alexis des sommes tenant lieu de taxes pour les exercices 1997, 1998, 1999 et 2000 », relativement à une partie de la ligne de transport sur des terres ayant été ajoutées récemment à la réserve[141].

Question 2e) Obligation d'aider à l'adoption d'un règlement de taxation
La Couronne avait-elle l'obligation d'aider la bande à rédiger et à appliquer le règlement administratif de taxation approprié dans les années ayant suivi l'approbation du permis relatif à la ligne de transport de 1969? Dans l'affirmative, a-t-elle manqué à cette obligation?

Nous avons conclu d'après la preuve que la bande d'Alexis ne comprenait pas en général le concept de taxer des tierces parties, qu'on ne lui a pas dit qu'elle possédait un pouvoir de taxation en vertu de l'entente passée entre la Couronne et Calgary Power et que, même si elle l'avait su, elle ne possédait pas les structures internes nécessaires pour mettre en place un règlement de taxation ou le droit de le faire en application de la *Loi sur les Indiens*. Étant donné ces circonstances, la Première Nation affirme que, n'ayant pas négocié des paiements annuels à la bande, la Couronne aurait dû fournir l'aide nécessaire à la bande d'Alexis dans les années qui ont suivi pour rédiger et mettre en place son propre règlement de taxation.

---

[141] Allan Fenton, évaluateur, Fenton Associates Consulting Inc., à Jerome Slavik, Ackroyd, Piasta, Roth & Day, 6 septembre 2000 (Transcription de la CRI, Pièce 14, p.11).

La Première Nation fait valoir, comme nous l'avons déjà fait remarquer, que l'échange de correspondance ministérielle peu avant l'approbation finale de l'emprise illustre que certains fonctionnaires du Ministère considéraient l'imposition d'une taxe comme « le moyen d'améliorer les lacunes au plan de l'indemnisation et d'assurer une forme quelconque de paiement annuel à la bande[342]. » Cependant, le Canada est d'avis que « cette discussion sur la taxation visait à trouver une valeur convenable pour une location, si cette option était retenue, parce que la bande d'Alexis n'avait pas encore le pouvoir de taxer en 1969[343]. »

Même si le recours à des impôts fonciers pour satisfaire à l'exigence d'une indemnisation annuelle n'était pas une politiques ministérielle, il fournissait un recours possible dans les circonstances. Malgré cela, le rapport fourni en 1999 par PHI indique que, une fois que l'entente entre la Couronne et Calgary Power eut été finalisé le 9 octobre 1969, une semaine après l'approbation par décret de la servitude, il n'y a « aucune preuve montrant que la question de la taxation par la bande d'Alexis de la servitude accordée à CPL [Calgary Power Ltd] ait été abordée soit avec la bande, soit avec la compagnie[344]. »

Le témoignage oral de l'ancien Phillip Cardinal montre que le MAINC aurait dit à la bande de « prendre un règlement[345] » à la fin des années 1970 et 1980. Cependant, le chef Alexis n'arrivait pas à se souvenir que les Affaires indiennes aient lancé un processus visant l'adoption d'un règlement de taxation, parce que cela aurait coûté de l'argent : « Nous avions besoin d'avocats, de conseillers, de consultants et nous n'avions pas ce genre de ressources[346]. » Même si ce témoignage suggère que le MAINC a peut-être conseillé à la bande qu'elle pouvait mettre en place un régime de taxation dès le début des années 1970, en réalité cette communauté ne possédait pas les ressources nécessaires pour comprendre la taxation, pour rédiger un règlement, ou pour passer outre à l'interdiction faite dans la *Loi sur les Indiens* à certaines bandes d'exercer leurs pouvoirs de

---

342 Mémoire de la Première Nation d'Alexis, 24 mai 2002, p. 28.

343 Mémoire du Canada, 16 juillet 2002, p. 17.

344 Public History Inc., « Alexis First Nation Hydro Right of Way Claims, Historical Report », 12 novembre 1999, p. 24 (Pièce 6 de la CRI, p. 28).

345 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 69, Phillip Cardinal).

346 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 55, chef Francis Alexis).

taxation. Le dossier montre que la bande n'a perçu des taxes de Calgary Power ou de son successeur TransAlta Utilities que dans la deuxième moitié des années 1990 lorsque, après avoir obtenu des conseils juridiques et de l'aide d'un avocat de pratique privée, la bande a pris son premier règlement de taxation. La TransAlta Utilities a commencé à payer des taxes à la Première Nation d'Alexis en 1997 pour la ligne de transport de 1969, et peut-être pour les lignes de distribution de 1959 et 1967[347], mais a refusé d'envisager des paiements rétroactifs.

Le Canada soutient qu'aucune jurisprudence n'appuie la proposition que la Couronne a l'obligation fiduciaire de conseiller ou d'aider un conseil de bande dans l'exercice de son pouvoir de taxation[348]. Le Canada invoque l'argument voulant que la seule obligation fiduciaire de la Couronne relativement à la taxation est celle de l'atteinte minimale. Toutefois, comme nous en avons discuté précédemment, l'obligation d'atteinte minimale, telle qu'énoncée dans l'arrêt *Osoyoos*, est une obligation de préserver l'intérêt des Indiens sur les terres dans la mesure du possible en utilisant les instruments juridiques les moins envahissants. À cet égard, la Couronne s'est acquittée de ses obligations.

Comme nous l'avons aussi indiqué, cependant, l'obligation d'atteinte minimale n'empêche pas ou n'élimine pas la possibilité que d'autres obligations fiduciaires puissent survenir dans certaines situations. Il se peut qu'il n'y ait pas de précédents pour appuyer l'argument voulant qu'une obligation positive d'aider la bande ait pris naissance dans les années après 1969 à rédiger et à mettre en place un règlement de taxation; néanmoins, les juges Gonthier et McLachlin dans *Apsassin* ont tous deux conclu que l'obligation fiduciaire est une obligation continue qui ne prend pas fin à la date à laquelle la terres est aliénée[349]. Dans *Apsassin*, la Couronne avait l'obligation continue de révoquer un octroi vicié de terres en utilisant les pouvoirs que lui conférait l'article 64 de la *Loi sur les Indiens* en vigueur en 1927[350].

---

347 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 77-81, Howard Mustus, chef Francis Alexis).

348 Mémoire du Canada, 16 juillet 2002, p. 27.

349 *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)* [1995] 4 RCS 344, p. 365-366 et 404-406; (1995), 130 D.L.R. (4th) 193, p. 204-205 et 232-233.

350 *Loi des Indiens*, SRC 1927, c. 98, art. 64.

Ayant reconnu qu'il n'était équitable de ne prévoir que des paiements forfaitaires dans les ententes relatives aux emprises des lignes de transport avant de finaliser l'entente d'Alexis, la Couronne avait l'obligation continue et la capacité de corriger le problème et de recouvrer certaines des pertes de la bande avec le temps. À notre avis, l'interdiction prévue à l'article 82, une question laissée à l'entière discrétion de la Couronne, ne peut être utilisée en défense d'une inaction alors que la Couronne avait à la fois une obligation fiduciaire continue de corriger une entente non convenable qu'elle avait passée au nom de la bande et la capacité de corriger un tort. Comme la conseillère juridique de la Première Nation l'affirme :

> [Traduction]
> [La Couronne] ne peut revenir et renégocier après avoir conclu le marché. La taxation représente une situation quelque peu différente. Elle aurait pu intervenir à tout moment et examiné cette question, afin au moins d'essayer d'atténuer certains des dommages que subissait la bande[351].

Par ailleurs, le conseiller juridique du Canada fait valoir qu'il n'y a aucun lien entre l'obtention d'une indemnisation convenable et la mise en place d'un régime de taxation :

> [Traduction]
> La question d'une indemnisation convenable en vertu de l'article 35 qui s'applique [est la suivante], « Quel est l'intérêt dans les terres qui est nécessaire pour exécuter les fins publiques ou quelle est la valeur des terres qui sont prises. » Et, une fois que cela est établi, la question suivante est : Que vaut cet intérêt? Puis, il faut obtenir paiement de cet intérêt. Par contre, la question d'un règlement de taxation touche la manière dont [une] Première Nation désire gouverner ses terres[352].

Comparativement aux ententes d'indemnisation, affirme le conseiller juridique du Canada, les Premières Nations obtiennent le pouvoir de mettre en place à leur discrétion une variété de règlements, sous réserve de l'article 82. Pourquoi donc, demande le conseiller juridique, le droit imposerait-il une obligation positive au Canada de prendre des règlements de ce genre?

Nous reconnaissons que, compte tenu du libellé de la clause de taxation, son objet principal semble être d'indemniser la Première Nation pour l'utilisation continue faite par Calgary Power des

---

351 Transcription de la CRI, 20 août 2002, p. 46 (Trina Kondro).

352 Transcription de la CRI, 20 août 2002, p. 105-106 (Kevin McNeil).

terres à long terme, ainsi que pour percevoir des sommes pour les frais administratifs de la Première Nation à cet égard. Ainsi, il ne faut pas confondre les revenus provenant des taxes avec des paiements annuels faisant partie d'une entente d'expropriation. Nous reconnaissons aussi en principe que la Couronne n'a pas l'obligation, pour reprendre les termes du conseiller juridique du Canada, de « commencer à mettre en place toutes sortes de règlements pour les Premières Nations[353]. » Toutefois, dans les faits propres à la présente revendication, d'aider la bande d'Alexis à prendre et à mettre en application un règlement de taxation, y compris de l'aider à acquérir des compétences, aurait offert une certaine récompense à la bande pour ne pas avoir obtenu une entente renouvelable comportant des paiements annuels. Nous concluons donc que la Couronne a manqué à une obligation fiduciaire continue d'aider la bande à percevoir des recettes fiscales dans les années suivant l'entente de 1969.

Question 2f) Obligation d'obtenir un consentement éclairé
La Couronne avait-elle l'obligation fiduciaire d'obtenir le consentement éclairé de la bande à la transaction de 1969? Dans l'affirmative, a-t-elle manqué à cette obligation?

Selon l'article 35 de la *Loi sur les Indiens* et les dispositions de la loi dite *The Water, Gas, Electric and Telephone Companies Act* d'Alberta, la Couronne ou le détenteur du pouvoir d'expropriation n'avaient pas l'obligation légale d'obtenir le consentement de la bande à la transaction de 1969. Néanmoins, le MAINC avait comme pratique de demander le consentement des bandes avant de demander l'approbation du gouverneur en conseil des ententes passées entre la Couronne et l'autorité expropriante. En outre, même si nous sommes arrivés à la conclusion que les fonctionnaires du MAINC n'ont probablement pas participé aux discussions ayant mené à la résolution du conseil de bande, ils se sont en définitive fondés sur la résolution pour établir l'intention véritable de la bande.

Les membres du conseil de bande croyaient sans doute que leur consentement était nécessaire. Après tout, Calgary Power avait demandé leur consentement à deux autres occasions auparavant pour obtenir accès à la réserve sous forme d'emprises en vue d'apporter l'électricité à l'école et aux maisons.

---

353 Transcription de la CRI, 20 août 2002, p. 106 (Kevin McNeil).

Ni le dossier écrit, ni les témoignages recueillis à l'audience ne montre si le conseil de bande a discuté de la justification de fournir son consentement à l'emprise. Phillip Cardinal a témoigné qu'il se souvenait de cette époque et des propos de M. Johnson et de M. Sim voulant que Calgary Power était disposée à payer à la bande une certaine somme d'argent pour faire passer la ligne dans la réserve. M. Cardinal se souvenait aussi qu'un seul conseiller, J.B. Mustus, s'opposait à la ligne de transport d'électricité :

> [Traduction]
> on nous a dit qu'ils allaient apporter l'électricité de Wabamun à Wabasca, et cette ligne électrique – ils avaient besoin que cette ligne traverse la réserve, j'imagine, pour que ce soit le plus court possible, je suppose. Et c'est là qu'il [J.B. Mustus] ne pensait pas que ce serait bon pour la bande. Le reste du conseil ne le pensait pas, et il s'opposait simplement à ce que cette ligne traverse la réserve.
> [...]
> Je ne pense pas qu'ils s'opposaient à cause de – à cause du chômage dans la réserve et de choses du genre. Ils voulaient obtenir ce qu'ils pouvaient pour les membres, je suppose[354].

Lorsqu'on lui a demandé s'il y avait eu des discussions dans la communauté sur la ligne de transport de 1969, M. Cardinal a répondu ce qui suit :

> [Traduction]
> il n'y a jamais eu de dialogue, je crois, entre les représentants de TransAlta – non pas TransAlta mais Calgary Power à l'époque, entre ces gens et les membres de la bande d'Alexis ou ses dirigeants. Il n'y en a pas eu. Il n'y a pas eu d'affiche ou rien du genre ou d'autre genre d'information[355].

Même si la preuve de l'audience n'est pas concluante, elle montre que le conseil de bande croyait honnêtement qu'on lui demandait de consentir au permis accordant l'emprise.

Nous concluons que, même si la Couronne n'avait pas l'obligation légale d'obtenir le consentement de la bande à une expropriation, l'obligation fiduciaire de la Couronne dans la présente revendication comprenait celle d'obtenir le consentement parce que, de bonne foi, elle en avait établi la pratique dans ses rapports avec les bandes et les entreprises. Le fait de nier l'existence

---

354 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 86-87, Phillip Cardinal).

355 Transcription de la CRI, 5 décembre 2001, (Pièce 11 de la CRI, p. 87-88, Phillip Cardinal).

d'une obligation fiduciaire dans ces circonstances mettrait en doute l'honneur de la Couronne dans ses rapports avec les Premières Nations.

Il va sans dire que le consentement doit être éclairé pour être valide. En conséquence, il faut se demander si la Couronne s'est acquittée de son obligation d'obtenir de la bande un consentement informé et éclairé à la transaction de 1969.

La Première Nation renvoie à un certain nombre d'éléments importants d'information qui n'ont pas été communiqués à la bande, avant ou après l'adoption de la résolution du conseil de bande[356]. Premièrement, la conseillère juridique de la Première Nation fait remarquer que la résolution n'était pas accompagnée d'une carte, d'un plan d'arpentage ou d'autre indication de l'emplacement de la ligne proposée autre qu'une référence aux numéros de section.

Deuxièmement, affirme la conseillère juridique, rien ne montre dans la résolution que le conseil de bande comprenait que, contrairement aux lignes de distribution, celle de 1969 serait accordée par expropriation en vertu de l'article 35 :

> [Traduction]
> Le conseil avait le droit de savoir ce que la Couronne donnait. Rien ne montre que la Couronne ait fait d'effort pour bien aviser le conseil ou pour obtenir son consentement éclairé[357].

Troisièmement, la conseillère juridique de la Première Nation fait valoir que la résolution prévoyait une indemnisation pour des terres d'une largeur de 100 pieds, alors que la largeur à débroussailler aux fins de la ligne était de 150 pieds. La lettre envoyée par Young le 24 avril 1968 à Turner soulevait aussi la divergence apparente dans les chiffres contenus dans la résolution du conseil de bande, puisqu'elle indiquait que les Indiens devaient n'être indemnisés que pour 41 acres alors que 61 acres au total devaient être débroussaillées[358]. Il se plaignait qu'aucune explication n'était fournie et il semble d'après le dossier que l'écart n'a jamais été convenablement expliqué.

---

356 Transcription de la CRI, 20 août 2002, p. 29-31 (Trina Kondro).

357 Mémoire de la Première Nation d'Alexis, 24 mai 2002, p. 49.

358 R.G. Young, chef, Division des ressources et de l'industrie, MAINC, à J.H. MacAdam, administrateur adjoint des Terres, MAINC, 24 avril 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 285).

Turner répond simplement que les « Indiens étaient payés pour couper de gros arbres à l'extérieur de l'emprise là où il était dangereux qu'ils tombent sur la ligne[359]. » La conseillère juridique de la Première Nation utilise cette divergence dans son argumentation voulant que l'indemnisation était inadéquate. Cela illustre aussi, à notre avis, l'incapacité du conseil de bande d'évaluer si l'offre était équitable, étant donné que la superficie de terres visée par l'emprise serait 50 pour cent plus grande que la superficie indemnisée.

Quatrièmement, la conseillère juridique de la Première Nation fait remarquer que 15 mois se sont écoulés entre la date de la résolution du conseil de bande, le 4 mars 1968, et l'approbation finale par décret de la ligne de 1969, le 1er octobre 1969. Pendant ce temps, dit-elle, la Couronne aurait pu recommander au conseil de bande de chercher à obtenir de meilleures conditions sous forme de loyer annuel et de clauses de renouvellement, étant donné que la résolution a été adoptée juste avant un « important débat au sein du Ministère sur la nécessité d'assurer une indemnisation annuelle ou la mise en place d'une taxe. S'il y a eu consentement, il a été vicié par le passage du temps et les discussions ayant eu lieu dans l'intervalle[360]. »

Le Canada ne traite pas des trois premiers exemples de renseignements qui, selon la Première Nation, auraient dû être mis à la disposition de la bande et se concentre plutôt sur les détails du quatrième point, la connaissance du fait que la bande aurait pu ou aurait dû exiger un loyer annuel et une clause de renouvellement. Le Canada fait valoir dans sa plaidoirie qu'un certain nombre de documents indiquent que la bande connaissait les options dont elle disposait.

Premièrement, affirme le conseiller juridique du Canada, une note de Turner à Ragan du 16 décembre 1968 montre que le conseil de bande était tenue au courant. La note indique que les fonctionnaires régionaux « ont maintenant eu la possibilité de discuter de la demande d'emprise avec le conseil de bande, Calgary Power et des représentants de la compagnie pétrolière », que l'entente est à la satisfaction de toutes les parties, mais qu'ils « n'ont pas réussi à faire dire au conseil de bande d'Alexis exactement ce qu'il estime devoir être inscrit dans un contrat de ce genre. » La note poursuit en disant que le conseil de bande « a indiqué que l'entente devrait être renouvelée de temps

---

359 T.A. Turner, surintendant responsable, District d'Edmonton-Hobbema, MAINC, à R.G. Young, chef, Division des ressources et de l'industrie, MAINC, 14 juin 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 286).

360 Réplique de la Première Nation d'Alexis, 31 juillet 2002, p. 17.

à autre et que, si un loyer annuel est convenu, qu'il peut suffire à couvrir la cotisation fiscale et constituer une 'offre globale'. Enfin, Turner demande qu'une entente soit préparée pour en discuter avec le conseil de bande et Calgary Power « clause par clause »[361]. Cette note, affirme le conseiller juridique, montre « clairement qu'il y a eu des discussions avec le conseil de bande d'Alexis sur une entente de type renouvelable[362]. »

Deuxièmement, selon le Canada, la note de suivi de Ragan à MacAdam, administrateur des terres à l'administration centrale du MAINC, le 2 janvier 1969, fait observer que la demande de Turner en vue qu'une entente soit préparée pour discussion avec la bande peut présenter un problème pour MacAdam « étant donné l'indécision du conseil de bande qui a indiqué souhaiter un règlement sous forme forfaitaire dans sa résolution[363]. » Troisièmement, dans une autre note à Ragan datée du 9 avril 1969, MacAdam fait remarquer qu'il a la « responsabilité d'obtenir pour la bande le maximum de revenu » et il poursuit en indiquant croire que Calgary Power s'opposerait à devoir payer une taxe annuelle au conseil de bande en plus de la somme convenue[364]. Finalement, le Canada cite une note adressée le 9 juillet 1969 par M.G. Jutras, directeur régional adjoint de l'Alberta, à MacAdam, dans laquelle Jutras recommande un seul paiement forfaitaire, car c'est « conforme aux souhaits du conseil de bande et justifié en outre par nos notes précédentes à ce sujet[365]. »

L'ensemble de la preuve, fait valoir le conseiller juridique du Canada, montre qu'au cours des 15 mois séparant la résolution du conseil de bande et l'approbation finale de l'emprise,

---

361 T.A. Turner, surintendant responsable, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional des Affaires sociales – Alberta, MAINC, 16 décembre 1968, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 315).

362 Transcription de la CRI, 20 août 2002, p. 98 (Kevin McNeil).

363 R.D. Ragan, directeur régional des Affaires sociales – Alberta, MAINC, à J.H. MacAdam, administrateur des terres, MAINC, 2 janvier 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 316).

364 J.H. MacAdam, administrateur des terres, MAINC, à R.D. Ragan, directeur régional des Affaires sociales – Alberta, MAINC, 9 avril 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 321-322).

365 M.G. Jutras, directeur régional adjoint – Alberta, MAINC, à J.H. MacAdam, administrateur des terres, MAINC, 9 juillet 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 348).

> [Traduction]
> nous constatons que tout un débat a eu lieu, et qu'en définitive une décision a été prise et [...] qu'elle était conforme à ce que la bande [voulait] faire à l'époque[366].

Lorsque la conseillère juridique de la Commission lui a demandé sur quelle preuve autre que la note du 9 juillet 1969 se fonde le Canada pour montrer que le conseil de bande a finalement choisi l'option d'un paiement forfaitaire malgré la preuve de son indécision antérieure, le conseiller juridique du Canada a répondu que même s'il n'existe pas de rapports sur les réunions et les discussions du conseil de bande, la preuve dans son ensemble nous mène à inférer que lorsque la recommandation finale a été faite, le MAINC croyait qu'un paiement forfaitaire était l'idéal et était conforme aux désirs de la bande[367].

Après avoir examiné la preuve et les arguments présentés, nous sommes d'accord avec la Première Nation que le conseil de bande n'avait pas certains renseignements importants lorsqu'il a adopté la résolution, savoir l'emplacement de la ligne de transport d'électricité, et quel instrument juridique serait utilisé pour prendre l'emprise. Nous convenons également que la RCB comporte une divergence apparente entre la superficie de terres pour laquelle l'indemnisation est offerte et la superficie totale qu'il faudrait pour entretenir l'emprise. Néanmoins, nous sommes arrivés à la conclusion que les fonctionnaires du MAINC n'avaient probablement pas participé aux discussions initiales avec Calgary Power ayant mené à la résolution du conseil de bande. Une fois que le plan d'arpentage eut été préparé, toutefois, les fonctionnaires du MAINC ont effectivement rencontré le conseil de bande pour discuter du plan et le faire approuver.

De plus, nous sommes d'avis que l'ignorance par le conseil de bande du type d'instrument juridique utilisé pour accorder la servitude à Calgary Power n'aurait pas fait de différence importante dans le consentement du conseil de bande puisqu'il semblait comprendre en termes généraux l'objet de l'octroi. La justification de cette approche se trouve dans *Apsassin*[368].

---

366 Transcription de la CRI, 20 août 2002, p. 102 (Kevin McNeil).

367 Transcription de la CRI, 20 août 2002, p. 112-114 (Kevin McNeil).

368 *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)* [1995] 4 RCS 344, p. 358-359; (1995), 130 D.L.R. (4th) 193, p. 199-200.

En ce qui concerne l'écart apparent entre la superficie de terres à indemniser et celle plus grande à débroussailler pour l'emprise, cette connaissance a peut-être bien influé sur la compréhension que la bande avait d'une indemnisation convenable et la question aurait pu être abordée par la Couronne dans l'intervalle de 15 mois. Rien ne montre dans le dossier que le conseil de bande ait été au courant de la possibilité de négocier une certaine indemnité pour la superficie additionnelle de 50 pour cent qui était prise. Sur ce point, nous convenons que le conseil de bande n'avait pas les renseignements nécessaires pour donner un consentement éclairé.

Toutefois, ce qui nous pose le plus de difficulté, c'est de conclure, comme le fait le Canada, que la bande avait une connaissance suffisante de la possibilité d'obtenir des paiements annuels et une période de révision. Le dossier n'indique pas comme la bande a appris la possibilité d'obtenir une entente basée sur des droits annuels. Il se peut que ce soient des fonctionnaires du MAINC qui ont abordé le sujet ou que l'information soit venue d'une autre source. Mais la preuve même de la Couronne montre que la bande était indécise. Comme nous l'avons conclu, l'affirmation contenue dans la note du 9 juillet 1969[369] voulant que la recommandation finale du Ministère soit conforme aux souhaits du conseil de bande faisait probablement davantage allusion aux modalités de la résolution du conseil de bande qu'au produit de discussions à ce propos entre la bande et des fonctionnaires du MAINC. En recommandant l'approbation de l'entente, les mandataires de la Couronne se sont fondés sur le fait que la résolutions exprimait le consentement du conseil de bande.

Nous concluons que le MAINC, il faut lui en donner crédit, a créé l'obligation fiduciaire d'obtenir le consentement du conseil de bande avant d'approuver la ligne de transport de 1969 mais, ce faisant, il avait la responsabilité de veiller à ce que la bande ait les connaissances suffisantes pour donner un consentement éclairé. La Couronne, cependant, n'a pas abordé avec la bande au moins deux points importants, l'écart entre la superficie indemnisée et la superficie dont avait besoin Calgary Power, et la possibilité et les avantages d'exiger des droits annuels et une entente renouvelable. En conséquence, la Couronne a manqué à son obligation fiduciaire envers la bande.

---

[369] M.G. Jutras, directeur régional adjoint – Alberta, MAINC, à J.H. MacAdam, administrateur des terres, MAINC, 9 juillet 1969, Centre des dossiers fédéraux, MAINC, dossier 774/31-3-2-133 (Pièce 10 de la CRI, p. 348).

PARTIE V

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATION

Nous avons terminé notre étude du rejet de la revendication particulière de la Première Nation d'Alexis. La revendication porte sur l'octroi dans les années 1950 et 1960 par la Couronne fédérale de trois emprises sur la RI 133 d'Alexis. La Première Nation a demandé à la Commission d'établir si le ministère des Affaires indiennes avait manqué à ses obligations légales et/ou fiduciaires envers la bande d'Alexis lorsque la Couronne a accordé par permis les emprises à Calgary Power.

En fait, la Première Nation d'Alexis n'a pas plaidé que la Couronne avait manqué à ses obligations légales relatives aux lignes de distribution de 1959 et 1967. En outre, nous n'avons pas examiné les allégations de la Première Nation voulant que la Couronne avait manqué à ses obligations légales relatives au permis pour la ligne de transport de 1969, puisque la Première Nation n'a soulevé pour la première fois que dans son mémoire la question particulière de l'absence d'une fin publique valide comme source de ce manquement. En conséquence, nos conclusions ne portent que sur les obligations fiduciaires.

Après avoir examiné soigneusement l'important dossier documentaire, et après avoir entendu le témoignage des anciens de la Première Nation d'Alexis ainsi que les arguments des conseillers juridiques, nous sommes arrivés aux conclusions suivantes :

Question 1 Le ministère des Affaires indiennes a-t-il manqué à ses obligations légales et/ou fiduciaires, le cas échéant, envers la bande d'Alexis dans la façon dont il a accordé le permis visé au paragraphe 28(2) et l'emprise visée à l'article 35 à Calgary Power pour qu'elle construise des lignes électriques en 1959, 1967 et 1969?

a) La Couronne n'a pas manqué à son obligation fiduciaire d'obtenir une indemnisation juste et raisonnable pour les lignes de distribution de 1959 et 1967.

b) Étant donné que nous avons conclu que la bande était vulnérable dans ses négociations avec Calgary Power, la Couronne a manqué à son obligation fiduciaire d'aviser la bande qu'elle avait un poids relatif dans les négociations relatives à la ligne de transport de 1969 et de tenir la bande informée des négociations.

c) La Couronne n'avait pas dans les circonstances d'obligation fiduciaire d'obtenir une évaluation indépendante quant à la juste valeur marchande des terres à exproprier pour la ligne de 1969.

Question 2 Le ministère des Affaires indiennes a-t-il manqué à son obligation légale et/ou fiduciaire envers la bande en n'obtenant pas un droit annuel, un loyer ou des frais annuels comme le permettaient les ententes conclues entre le MAINC et Calgary Power?

a) La Couronne avait l'obligation fiduciaire d'empêcher une transaction abusive en 1969, obligation à laquelle elle a manqué lorsqu'elle a approuvé une transaction contre un paiement forfaitaire plutôt qu'une indemnité annuelle à renégocier à intervalles périodiques, ou une combinaison des deux.

b) La Couronne a manqué à son obligation d'obtenir une évaluation indépendante des taxes payées par Calgary Power aux compétences voisines pour l'emprise relative à la même ligne de transport d'électricité de 1969.

c) La Couronne a manqué à son obligation fiduciaire d'obtenir de Calgary Power des recettes annuelles sous forme taxes.

d) La Couronne s'est acquittée de son obligation fiduciaire de porter atteinte le moins possible au droit de la bande sur les terres de réserve accordées à Calgary Power.

e) La Couronne avait une obligation fiduciaire continue, à laquelle elle a manqué, d'aider la bande à rédiger et à appliquer le règlement administratif de taxation approprié dans les années ayant suivi l'approbation du permis relatif à la ligne de 1969.

f) La Couronne a manqué à son obligation fiduciaire d'obtenir le consentement éclairé de la bande à la ligne de 1969, particulièrement en raison du fait que la Couronne s'est en définitive fondée sur les souhaits exprimés par la bande dans sa résolution.

Un certain nombre des obligations fiduciaires ont pris naissance dans la revendication relative à la ligne de transport de 1969 en raison des circonstances particulières de la bande, notamment sa vulnérabilité dans les négociations avec l'entreprise d'électricité, et la convergence du moment où le permis a été approuvé et de l'avènement d'une nouvelle politique du MAINC sur les servitudes pour les grandes lignes de transport d'électricité. Ce qui est d'une importance primordiale dans la présente revendication, c'est le fait qu'on savait au Ministère qu'il n'était pas convenable de permettre des emprises qui étaient en réalité conférées à perpétuité en échange d'un paiement unique à la bande. Une fois que la Couronne eut permis à la transaction d'Alexis d'avoir lieu en vertu de la politique dépassé, non seulement cette transaction était inconsidérée et constituait de l'exploitation, mais elle donnait lieu à d'autres obligations fiduciaires, comme l'obligation de

veiller à ce que la bande puisse exercer son pouvoir de taxation, si nécessaire par la Couronne au nom de la bande, comme moyen de recouvrer les pertes découlant de l'entente.

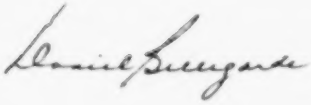
Plusieurs fonctionnaires du ministère des Affaires indiennes ont agi de manière consciencieuse en tentant de persuader leurs collègues d'améliorer les modalités de l'entente entre la bande et Calgary Power. Le Ministère a aussi agi de manière responsable en portant une atteinte minimale aux droits de la bande en prévoyant un pouvoir de taxation pour l'avenir. Néanmoins, la recommandation finale d'approuver le permis est surtout fondée du point de vue d'un directeur régional alors que la majorité des fonctionnaires du MAINC touchés, à l'administration centrale et dans les régions, savaient que ce genre d'entente était injuste pour les bandes.

Même si nous n'avons pas conclu que la Couronne a manqué à ses obligations légales envers la Première Nation d'Alexis relativement à l'une ou l'autre des trois lignes ou à ses obligations fiduciaires relativement aux lignes de 1959 et 1967, la Couronne a toutefois manqué à un certain nombre d'obligations fiduciaires au moment de l'octroi de l'emprise de 1969 et subséquemment. La plus importante, à notre avis, était l'obligation de faire des efforts pour obtenir dans l'entente une clause de paiement annuel à la bande ou, à défaut, d'aider la bande à mettre en application son pouvoir de taxation, si nécessaire en percevant les recettes au nom de la bande.

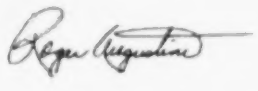
Nous recommandons en conséquence aux parties :

Que la revendication de la Première Nation d'Alexis soit acceptée aux fins de négociations en vertu de la Politique des revendications particulières du Canada.

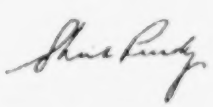
POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS



Daniel J. Bellegarde
Commissaire



Roger J. Augustine
Commissaire



Sheila G. Purdy
Commissaire

Fait le 13 mars 2003

ANNEXE A

COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Décision provisoire : Enquête sur la Première Nation d'Alexis
Revendication relative aux emprises accordées à TransAlta Utilities

Décision sur les objections du gouvernement du Canada

COMITÉ

Daniel J. Bellegarde, coprésident de la Commission
Elijah Harper, commissaire
Sheila G. Purdy, commissaire

CONSEILLERS JURIDIQUES

Pour la Première Nation d'Alexis
Jerome N. Slavik

Pour le gouvernement du Canada
Robert Winogron

Auprès de la Commission des revendications des Indiens
David E. Osborn, c.r. / Kathleen N. Lickers

LE 27 AVRIL 2000

TABLE DES MATIÈRES

CONTEXTE **151**

LES FAITS **152**

LES QUESTIONS EN LITIGE **155**

DÉCISION **156**
Question 1 156
Question 2 161

CONCLUSION **167**

CONTEXTE

La présente décision provisoire touche une revendication particulière déposée en octobre 1995 par la Première Nation d'Alexis (la Première Nation), dans laquelle il est affirmé que le Canada a une obligation légale envers la Première Nation relativement à trois servitudes sur des terres de réserve. Dès 1959, ces servitudes ont été accordées à la Calgary Power (maintenant TransAlta Utilities) pour construire des lignes de transport d'électricité. La Commission des revendications des Indiens (CRI) doit se prononcer sur une objection du Canada quant à la compétence de la CRI à accepter cette revendication pour enquête aux motifs qu'il ne s'agit pas d'une revendication « rejetée ».

Depuis que la Première Nation a déposé sa revendication particulière, son conseiller juridique, M[e] Jerome Slavik, a demandé à plusieurs reprises à la CRI d'accepter la revendication pour examen en invoquant le fait qu'elle a été en réalité rejetée par le Canada. La Première Nation affirme que les retards répétés dans le processus d'examen de la revendication au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) et au ministère de la Justice constituent un rejet de la revendication[1].

M[e] Slavik a demandé à la CRI pour une première fois d'accepter la revendication dans une lettre datée du 21 août 1997, après qu'on l'ait informé qu'il y aurait un retard additionnel « d'une durée indéterminée » dans la préparation de l'opinion juridique au ministère de la Justice. D'autres demandes en ce sens ont été adressées par écrit à la CRI le 4 novembre 1998, le 5 février 1999, le 16 juillet 1999, et le 18 octobre 1999. Après avoir reçu de la documentation de la Première Nation, l'objection écrite du Canada quant à la compétence de la CRI à examiner la revendication, et d'autres pièces de correspondance des deux parties, le 21 octobre 1999, les commissaires ont accepté la demande d'enquête présentée par la Première Nation. C'est à cette décision que le Canada s'objecte maintenant, la considérant prématurée parce que la revendication n'a pas expressément été rejetée par le Canada.

Le Canada n'a pas présenté d'arguments officiels à la CRI pour justifier sa contestation à la compétence de la Commission à faire enquête sur la revendication de la Première Nation. Il a

---

[1] Selon ce que la Commission croit comprendre, une fois qu'une revendication est soumise aux Revendications particulières, elle est examinée par le MAINC qui prépare une « ébauche de rapport historique » pour commentaires de la Première Nation. Une fois que le rapport est accepté par le Première Nation, il est envoyé, avec le mémoire de la revendication, au ministère de la Justice pour obtenir un avis juridique. Une fois que le MJ a fait connaître son opinion, la revendication est étudiée par le Comité consultatif sur les revendications.

cependant exposé sa position dans une lettre envoyée le 7 février 2000 par Robert Winogron, avocat des Services juridiques du MAINC, à Kathleen Lickers, conseillère juridique principale à la CRI. Cette lettre et celle du 1er mars 1999, adressée par Richard Wex, avocat principal, ministère de la Justice, à David Osborn, conseiller juridique de la Commission, représentent les arguments du Canada.

Le 14 février 2000, le conseiller juridique de la Première Nation, Me Slavik, répond par écrit à la lettre du 7 février 2002 du Canada et joint celle qu'il a adressée le 22 avril 1999 à Me Wex ainsi que celle du 6 janvier 1998 à Anne-Marie Robinson, directrice des Politiques au MAINC. Le comité a considéré que ces trois lettres représentaient les arguments de Me Slavik.

La Commission a établi, avec l'accord des parties, un résumé de toute la correspondance pertinente et des décisions antérieures de la Commission sur son mandat. Les parties ont accepté ce résumé sans y ajouter d'argument juridique.

LES FAITS

Le comité a examiné tous les documents qui lui ont été présentés et qui ont servi à établir le résumé de la Commission. Voici donc un sommaire des faits les plus importants dans la chronologie de la présente revendication :

1995

a) Le 4 octobre 1995, la Première Nation d'Alexis présente une revendication sous le régime de la Politique des revendications particulières du MAINC. Dans la revendication, la Première Nation affirme ne jamais avoir reçu de loyer, de droits ou d'autres avantages d'une ligne de transport d'électricité construite dans la réserve grâce à des servitudes accordées à partir de 1959 à la Calgary Power (aujourd'hui TransAlta Utilities).

1996

b) Le 23 avril 1996, Me Slavik écrit à Al Gross, négociateur fédéral, Revendications particulières de l'Ouest, au MAINC, et cite la décision de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Apsassin* (*Bande indienne de la rivière Blueberry*[2]) pour justifier l'affirmation de la Première Nation selon laquelle le MAINC avait manqué à son obligation de fiduciaire envers elle en n'obtenant pas un droit, un loyer ou des frais raisonnables de l'entreprise de service public en échange de la servitude.

---

[2] *Bande indienne de la rivière Blueberry c. Canada (ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1995] 4 RCS 344.

c) Peu après, les Revendications particulières de l'Ouest terminent leur rapport historique préliminaire, le font parvenir à la Première Nation et reçoivent une réponse de M^e^ Slavik le 11 août 1996. Il y répète sa demande antérieure qu'on accélère le traitement de la revendication.

d) Dans une lettre adressée le 15 octobre 1996 à Michel Roy, directeur général des Revendications particulières au MAINC, M^e^ Slavik résume l'opinion de sa cliente selon laquelle le rapport historique des Revendications particulières de l'Ouest est inexact et trompeur, et demande au MAINC de reconsidérer sa décision de ne pas verser de financement à la Première Nation pour qu'elle puisse étudier le rapport et y répondre. Le 9 décembre 1996, la demande de financement est rejetée par la Division du financement de la recherche du MAINC. Dans cette même lettre, on indique que la revendication avait été soumise pour examen au ministère de la Justice le 17 octobre 1996.

e) Le 13 décembre 1996, Pamela Keating, responsable de la recherche, Direction générale des revendications particulières au MAINC, écrit à M^e^ Slavik et indique que le MAINC « s'attend à recevoir une opinion juridique préliminaire du ministère de la Justice avant la fin d'avril 1997 », après quoi le gouvernement aura besoin d'un certain temps pour établir sa position préliminaire sur cette revendication.

1997

f) En réponse à une autre demande de M^e^ Slavik, M. Roy signale à la Première Nation le 18 juin 1997, que le Ministère prévoit maintenant « recevoir l'ébauche préliminaire de l'opinion juridique vers la fin de juin 1997. »

g) Le 21 août 1997, M^e^ Slavik écrit à la Commission des revendications des Indiens pour indiquer que, d'après les renseignements obtenus du MAINC, il y aurait « un retard d'une durée indéterminée » dans le traitement de la revendication de la Première Nation. Il demande à la CRI de « prendre pour acquis que le ministère des Affaires indiennes a rejeté la revendication de nos clients » et de tenir une séance de planification.

h) Le 19 septembre 1997, M^me^ Keating écrit à nouveau à M^e^ Slavik et lui dit qu'il « pourrait s'écouler encore deux à trois mois avant que nous puissions vous fournir, ainsi qu'à vos clients, la position préliminaire du Canada sur la revendication. »

i) Le 23 décembre 1997, plutôt que de fournir la position préliminaire du Canada sur la revendication, le ministère de la Justice recommande qu'une recherche additionnelle soit faite. Selon le Canada, la Première Nation a accepté cette recherche et le MAINC a passé un marché avec la firme Public History Inc. pour qu'elle réalise la recherche pour le 15 juin 1998.

1998

j) Le 6 janvier 1998, M^e^ Slavik écrit à M^mes^ Robinson. En plus de demander où en est la revendication dans le processus de validation et qu'on en accélère le traitement, il informe

le MAINC qu'il intenterait une poursuite au nom de sa cliente dans ce dossier. L'affirmation suivante est particulièrement intéressante : « *Si, en cours de route, la revendication est validée au cours de son traitement, il est bien entendu que nous suspendrons la poursuite.* » [Italiques ajoutés.]

k) Le 10 juin 1998, six mois plus tard, la Première Nation dépose sa Déclaration à la Cour fédérale du Canada, Section de première instance.

l) Le 4 novembre 1998, M^e^ Slavik demande à nouveau par écrit à la CRI de tenir une enquête sur la revendication de sa cliente.

1999

m) Le 5 février 1999, M^e^ Slavik fournit à la CRI la documentation relative à la revendication de la Première Nation et répète sa demande que la CRI accepte de faire enquête sur la revendication.

n) Le 1^er^ mars 1999, M^e^ Wex fait savoir à la CRI par écrit que

> [Traduction]
> le Canada était en train d'examiner cette revendication lorsque la Première Nation a choisi de la soumettre aux tribunaux, et c'est à ce moment que le Canada a cessé de traiter l'affaire comme une revendication relevant de la Politique des revendications particulières.
>
> Cette décision était tout à fait conforme à la politique de 'plaider ou négocier' du MAINC. Pour des raisons de ressources et autres, le Canada n'est pas disposé à examiner des revendications dans le cadre de l'une de ses politiques de règlement, alors qu'au même moment une Première Nation *porte en justice sa revendication*. [Italiques ajoutés.]

o) Dans la même lettre, M^e^ Wex avise la CRI que le projet de recherche tirait à sa fin lorsque le Canada avait été informé en juillet 1998 que la Première Nation intentait une poursuite. La lettre indiquait aussi qu'il y avait eu de nouvelles discussions entre le Canada et M^e^ Slavik, et que celui-ci avait convenu de placer la poursuite en suspens afin que le Canada puisse terminer sa recherche.

p) La poursuite est mise en suspens par ordre de la Cour fédérale le 10 mars 1999.

q) Le 14 juin 1999, M^e^ Wex écrit à M^e^ Slavik et à M^e^ Osborn, indiquant que la Direction générale des revendications particulières a repris le travail sur la revendication et s'attend à pouvoir fournir le rapport et les documents de recherche à la Première Nation d'ici la fin de juin 1999.

r) Vers la mi-juillet, la Première Nation n'a pas encore reçu le rapport de recherche. M^e^ Slavik écrit à la CRI le 16 juillet 1999 et demande qu'elle considère que la revendication avait été rejetée par le Canada et qu'elle commence l'enquête.

s) Cindy Calvert, analyste principale, Revendications des Prairies, à la Direction générale des revendications particulières du MAINC, écrit à la CRI le 30 juillet 1999 et explique qu'en « raison d'un manque de ressources », l'examen des documents n'a pas été complété mais qu'on espère que la Première Nation les reçoive « probablement au cours du mois prochain ».

t) Le 18 octobre 1999, M^e^ Slavik signale à la CRI qu'il avait été informé par M^me^ Calvert que la revendication faisait toujours l'objet de recherches mais qu'elle n'avait pas donné d'échéance pour la fin des travaux. Encore une fois, il demande à la CRI d'intervenir.

u) Le 27 octobre 1999, les commissaires examinent et acceptent la demande d'enquête présentée par la Première Nation.

v) Le 19 novembre 1999, M^me^ Calvert informe M^e^ Slavik que l'ébauche du rapport de recherche et la documentation justificative seraient envoyés à la Première Nation d'ici le 3 décembre 1999, et que des révisions suivraient au cours des deux mois suivants.

2000

w) S'adressant par lettre à la CRI le 4 janvier 2000, Paul Girard, directeur général des Revendications particulières au MAINC, indique que la Première Nation avait reçu le rapport de recherche et qu'après qu'elle l'aurait examiné, les documents seraient envoyés au ministère de la Justice pour étude, après quoi le Canada serait en mesure de faire connaître à la Première Nation sa position préliminaire sur la revendication.

x) Dans une lettre envoyée le 7 février 2000 par M^e^ Winogron à la CRI, le Canada conteste la compétence de la Commission à enquêter sur la revendication de la Première Nation, invoquant le fait que la revendication n'avait pas encore été rejetée par le Canada.

LES QUESTIONS EN LITIGE

1 Est-ce que l'expression « que le Ministre a déjà rejetées » comprend les situations où la conduite du Canada équivaut à un rejet?

Dans l'affirmative, il faut examiner la question 2.

2 Selon les faits entourant la revendication de la Première Nation d'Alexis, la conduite du Canada équivaut-elle à un rejet, donnant ainsi à la Commission le pouvoir d'examiner la revendication?

DÉCISION

QUESTION 1

Est-ce que l'expression « que le Ministre a déjà rejetées » comprend les situations où la conduite du Canada équivaut à un rejet?

Le Canada fait valoir dans sa lettre du 7 février 2000 que la CRI n'est pas habilitée à tenir une enquête parce que la revendication n'a pas encore été rejetée par le Ministre. Le Canada invoque la « loi constitutive » de la Commission qui lui permet de faire enquête et rapport uniquement sur les revendications que le Ministre a rejetées.

Le conseiller juridique de la Première Nation affirme qu'un rejet ne se limite pas à un refus officiel de la revendication mais aussi à l'issue de la conduite de la Couronne, une séquence d'événements ou autres circonstances. À l'appui de l'affirmation voulant que le CRI est habilitée à déterminer qu'une revendication a été rejetée lorsqu'il n'y a pas de communication expresse en ce sens, M[e] Slavik renvoie le comité à des décisions antérieures de la CRI traitant de sa compétence à examiner des revendications du genre.

Le mandat de la Commission se trouve dans le décret CP 1992-1730 du 27 juillet 1992, lequel recommande notamment que les commissaires :

> fassent enquête et rapport :
>
> (a) sur la validité, en vertu de ladite politique, des revendications présentées par les requérants pour fins de négociations *et que le Ministre a déjà rejetées*; [Italiques ajoutés]

Le comité a aussi examiné quatre décisions de la CRI dans lesquelles sa compétence à accepter une revendication avait été contestée par le Canada. Pour faciliter la consultation, ces décisions sont jointes en annexe :

A. *Décision provisoire : Enquête sur les droits de chasse et de pêche et de piégeage conférés par traité et revendiqués par les Denesųlinés d'Athabasca, décision sur l'objection du gouvernement du Canada*, 7 mai 1993, [1994] 1 ACRI 175[3].

---

[3] À être réédité dans (2003) 16 ACRI.

B. « Revendications de la bande de Lac La Ronge relatives aux terres de Candle Lake et de l'école », 9 mai 1995, lettre de Robert F. Reid, conseiller juridique et médiateur, dossier de la CRI 2107-04-01,02,03[4].

C. « Première Nation crie de Mikisew [avantages économiques prévus au Traité] », dans *Enquête sur la revendication de la Première Nation crie de Mikisew*, (1998) 6 ACRI 201, p. 230[5].

D. « Enquête sur la revendication de la Première Nation de Sandy Bay relative à des droits fonciers issus de traité : Décision relative à la contestation du mandat », lettre du 28 juin 1999 des commissaires Bellegarde, Augustine et Harper, dossier de la CRI 2106-10-01[6].

La décision relative aux *Denesųlinés d'Athabasca* concernait la question de savoir si une revendication qui n'avait pas été soumise au processus d'examen des revendications particulières pouvait tout de même constituer une revendication « rejetée ». Le Canada faisait valoir que le décret portant création de la Commission des revendications particulières l'empêchait de faire enquête sur une revendication à moins qu'elle ait été expressément rejetée par le Ministre. Le comité est toutefois arrivé à la conclusion que rien dans le décret ne limite « notre compétence à certains motifs de rejet plutôt qu'à d'autres[7]. » Dans cette affaire, le comité a établi qu'un refus de la part des services de financement du MAINC de financer les Denesųlinés d'Athabasca empêchait en réalité dès le départ la Première Nation de passer par le processus d'examen des revendications particulières, ce qui constituait un rejet de sa revendication.

La contestation de mandat dans le dossier *Lac La Ronge* portait aussi sur l'interprétation de l'expression « rejetée par le Ministre. » Les revendications de la Première Nation relatives aux terres de Candle Lake et de l'école, de même qu'une revendication de droits fonciers issus de traité (DFIT), avaient à l'origine été soumises par la voie des tribunaux, plutôt que par le processus d'examen des

---

[4] Voir « Décision provisoire : Enquêtes sur la bande indienne de Lac La Ronge, revendications relatives aux terres de Candle Lake et de l'école », à être réédité dans (2003) 16 ACRI.

[5] Voir « Décision provisoire : Enquête sur la Nation crie de Mikisew, revendication relative à des avantages économiques issus de traité », à être réédité dans (2003) 16 ACRI.

[6] Voir « Décision provisoire : Enquête sur la Première Nation de Sandy Bay, revendication relative à des droits fonciers issus de traité », à être réédité dans (2003) 16 ACRI.

[7] CRI, *Rapport de la décision provisoire. Enquête sur les droits de chasse, de pêche et de piégeage conférés par traité et revendiqués par les Denesųlinés d'Athabasca : Décision sur l'objection du gouvernement du Canada* (Ottawa, 7 mai 1994), publiée dans [1994] 1 ACRI 175, p. 179, à être réédité dans (2003) 16 ACRI.

revendications particulières. Six ans après le début des poursuites, un cadre supérieur du MAINC écrit à la bande de Lac La Ronge concernant les négociations du litige relatif aux DFIT, ajoutant que « le ministère des Affaires indiennes est convaincu que les terres de Candle Lake et de l'école ne sont jamais devenues des réserves et qu'un tribunal serait du même avis[8]. » Le Canada a fait valoir auprès de la CRI que cette lettre ne constituait pas un rejet des revendications relatives aux terres de Candle Lake et de l'école parce qu'un rejet doit avoir trait à une revendication présentée sous le régime de la Politique des revendications particulières. La Première Nation quant à elle affirmait avoir déjà fourni au Canada toute l'information pertinente et les arguments justifiant les revendications dans le cadre du procès et que la lettre constituait dans la forme, si ce n'est sur le fond, un rejet de ces revendications. Le comité s'est montré d'accord avec la Première Nation et a aussi fait remarquer que le Canada n'avait soulevé aucune objection au fait que la Commission fasse enquête sur la revendication de DFIT, en dépit du fait qu'elle non plus n'avait pas été officiellement soumise au processus d'examen des revendications particulières.

Dans l'affaire *Première Nation crie de Mikisew*, une décision portant sur une allégation de retard déraisonnable, le Canada avait contesté la compétence de la Commission à accepter la revendication pour examen avant que le Canada l'ait expressément rejetée. Le Canada faisait valoir qu'il doit y avoir rejet de la revendication sur le fond pour que la Commission puisse tenir une enquête et que, malgré le fait qu'un examen préliminaire n'avait pas révélé d'obligation légale non respectée du Canada à l'endroit des Cris de Mikisew, aucune décision définitive n'avait été rendue.

La Première Nation affirmait que la Commission, en tant que tribunal administratif, avait les pouvoirs nécessaires pour prendre des décisions touchant sa compétence, sous réserve d'une révision judiciaire de ces décisions. Ainsi, selon la Première Nation, il incombe à la Commission de déterminer dans chaque cas ce qui constitue un « rejet ». Le rejet, d'après la Première Nation, peut être exprimé par écrit ou verbalement ou peut être « fondé sur l'action, l'inaction ou tout autre comportement, comme le refus ou l'incapacité de prendre une décision de la part de la Couronne dans des délais raisonnables ...[9] ». Le comité a conclu d'après les faits que le retard du Canada à

---

[8] Cité dans CRI, « Décision provisoire : Enquête sur la bande indienne de Lac La Ronge, revendications relatives aux terres de Candle Lake et de l'école », à être réédité dans (2003) 16 ACRI.

[9] CRI, « Décision provisoire : Enquête sur la Première Nation crie de Mikisew, droit à des avantages économiques issus de traités », publié dans (1998) 6 ACRI 201, p. 235; à être réédité dans (2003) 16 ACRI.

décider s'il devait accepter la revendication équivalait à un rejet et que le comité avait en conséquence le pouvoir de tenir une enquête.

Enfin, la décision relative à la *Première Nation de Sandy Bay* portait sur la question de la compétence de la Commission à entendre une revendication qui, de l'avis du Canada, était passablement différente de la revendication originale et n'avait pas été soumise au processus d'examen des revendications particulières ou encore n'avait pas été rejetée. Même si les revendications de Sandy Bay et d'Alexis diffèrent quant aux motifs pour lesquels les Premières Nations affirment que le Canada a rejeté la revendication, nous prenons acte et approuvons le renvoi qu'elles font à la discussion portant sur le mandat de la Commission dans l'*Enquête sur la revendication de la bande indienne Lax Kw'alaams*[10]. Le comité y faisait remarquer que dans ses décisions antérieures la Commission avait eu tendance à voir son mandat de manière très large, que « le mandat de la Commission présente un caractère récursoire et que cette dernière dispose d'un mandat général pour enquêter sur un large éventail de questions découlant de l'application de la Politique canadienne des revendications particulières[11]. »

Dans chacune des quatre décisions de la CRI, une Première Nation demandait à la Commission d'examiner une revendication qui n'avait pas été expressément rejetée tel que prévu dans le processus établi dans la Politique des revendications particulières du Canada, publiée en 1982 dans *Dossier en souffrance*[12]. Dans les quatre cas, la Commission était du même avis que les Premières Nations lorsqu'elles affirmaient que la Commission était habilitée à examiner la revendication parce qu'il y avait eu, en raison de la conduite du Canada ou d'autres circonstances, rejet de la revendication.

Nous convenons, comme dans la décision relative aux *Denesųłinés d'Athabasca*, que le décret fixant le mandat de la Commission ne prévoit pas de quelle manière une revendication est

---

10 CRI, *Enquête sur la revendication de la bande indienne Lax Kw'alaams* (Ottawa, 29 juin 1994), publié dans [1995] 3 ACRI 107, p. 170, cité dans « Décision provisoire : Enquête sur la Première Nation de Sandy Bay, revendication relative aux droits fonciers issus de traité », à être réédité dans (2003) 16 ACRI.

11 CRI, *Enquête sur la revendication de la bande indienne Lax Kw'alaams* (Ottawa, 29 juin 1994), publié dans [1995] 3 ACRI 107, p. 170, cité dans « Décision provisoire : Enquête sur la Première Nation de Sandy Bay, revendication relative aux droits fonciers issus de traité », à être réédité dans (2003) 16 ACRI.

12 MAINC, *Dossier en souffrance : Une politique des revendications des autochtones – Revendications particulières* (Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services, 1982), 23 et s.

« rejetée ». En outre, nous sommes d'accord avec le conseiller juridique de la Nation crie de Mikisew lorsqu'il affirme que le rejet ne devrait pas se limiter à une communication expresse, qu'elle soit écrite ou verbale, mais qu'il peut découler de l'action, de l'inaction ou d'un autre comportement. En limitant le mandat de la Commission à une interprétation étroite et littérale de la Politique des revendications particulières, on empêcherait les Premières Nations se trouvant dans certaines situations d'obtenir un examen équitable et efficace de leurs revendications.

Enfin, nous sommes conscients des décisions antérieures, particulièrement celle touchant la *Première Nation de Sandy Bay*[13], dans laquelle les commissaires ont confirmé leur interprétation du mandat de la Commission, comme ayant un caractère récursoire. À notre avis, il incombe à tous les participants au processus des revendications particulières de veiller à ce que le Canada prenne une décision définitive sans soumettre la Première Nation à toutes sortes de délais. Nous demeurons conscients du fait que le processus a été conçu pour accélérer le règlement des revendications et pour donner aux parties une solution de rechange à de longues et dispendieuses poursuites. Ainsi, le processus doit satisfaire à des critères de rapidité et d'économie. Le Parlement ne peut pas avoir eu l'intention, lorsqu'il a conçu le mandat de la Commission, d'empêcher une Première Nation d'avoir recours à la CRI lorsque le Canada n'a pas pris la décision d'accepter ou de rejeter sa revendication dans un délai raisonnable. La capacité d'intervenir en pareil cas est tout à fait conforme au caractère récursoire du mandat de la Commission.

Le comité confirme les conclusions de la Commission dans ses décisions antérieures, savoir qu'elle est habilitée à prendre des décisions concernant sa compétence à examiner des revendications. En outre, le comité conclut qu'une revendication peut être rejetée par le Canada de plus d'une manière : par une communication expresse à la Première Nation; par l'action, l'inaction ou un autre comportement du Canada; ou dans d'autres circonstances où il n'est pas nécessaire et où il serait injuste d'obliger la Première Nation à faire cadrer sa revendication avec les limites strictes de la Politique des revendications particulières.

---

[13] CRI, *Enquête sur la revendication de la bande indienne Lax Kw'alaams* (Ottawa, 29 juin 1994), publié dans [1995] 3 ACRI 107, p. 170, cité dans « Décision provisoire : Enquête sur la Première Nation de Sandy Bay, revendication relative aux droits fonciers issus de traité », à être réédité dans (2003) 16 ACRI.

QUESTION 2

Selon les faits entourant la revendication de la Première Nation d'Alexis, la conduite du Canada équivaut-elle à un rejet, donnant ainsi à la Commission le pouvoir d'examiner la revendication?

Lorsqu'il n'y a pas eu communication officielle d'un rejet de la revendication, comme en l'espèce, il reste à considérer si l'action, l'inaction ou une autre conduite de la Couronne suffit à conclure que la revendication a été rejetée. Ce sera selon les faits propres à chaque dossier qu'on pourra établir si la Commission est justifiée d'accepter une demande d'enquête dans ces circonstances.

À partir d'octobre 1995, lorsque la revendication de la Première Nation a été présentée au MAINC, jusqu'à la fin de 1996, cette revendication semblait progresser relativement en douceur. Le rapport historique préliminaire rédigé par les Revendications particulières de l'Ouest a été terminé en avril 1996 et examiné par la Première Nation en août de la même année. C'est lorsque la revendication a été renvoyée au ministère de la Justice en octobre 1996 pour obtenir un avis juridique préliminaire que le processus a commencé à se dégrader. Le conseiller juridique de la Première Nation a alors été informé qu'il faudrait de quatre à six mois pour effectuer l'analyse juridique, après quoi le MAINC aurait besoin d'un délai indéterminé pour formuler sa position préliminaire. À la fin de 1997, la Première Nation n'avait pas encore reçu cette position préliminaire du MAINC.

Il faut ajouter que, dès les débuts de cette revendication, le conseiller juridique de la Première Nation avait demandé par écrit au MAINC à quatre reprises si la revendication pouvait être traitée de manière accélérée puisqu'elle était simple et représentait une somme de moins de 500 000 $. Il ressort clairement de la correspondance que M[e] Slavik croyait qu'il existait un processus accéléré pour les revendications simples, moins coûteuses, et que la revendication de sa cliente relative à la ligne de transport d'électricité entrait dans cette catégorie. Malgré cela, rien ne montre au dossier que le MAINC ait répondu à ses demandes répétées ou encore qu'il l'ait renseigné quant à l'existence d'un processus accéléré du genre.

Plutôt que de fournir la position préliminaire du gouvernement avant la fin de 1997, le MAINC, sur la recommandation du ministère de la Justice, demande qu'on fasse des recherches historiques additionnelles. Il est peut-être révélateur que M[e] Slavik se soit plaint du premier rapport de recherche au milieu de 1996. Le deuxième rapport de recherche devait être terminé pour juin

1998 et, selon la lettre adressée par le MAINC le 1er mars 1999 à la CRI, la recherche « achevait » en juillet 1998. Cependant, tout le processus avaient alors été placé en suspens parce que le gouvernement avait appris que la Première Nation d'Alexis avait porté sa revendication devant la Cour fédérale.

Le comité conclut que, d'octobre 1995 à juillet 1998, soit près de trois ans, on a laissé croire à la Première Nation qu'une position préliminaire allait lui être communiquée. En outre, le comité conclut que rien dans les documents déposés par le Canada ne laisse croire que la présente revendication soit indûment compliquée ou potentiellement coûteuse, des facteurs qui pourraient justifier des retards importants du genre. Lorsque la Première Nation a accepté qu'une nouvelle recherche soit faite à la fin de 1997, c'était parce qu'elle croyait qu'elle serait terminée et qu'on la lui communiquerait avant le mois de juin 1998. Ce n'est pas ce qui s'est produit. La Première Nation n'a reçu ni le rapport de recherche, ni la position préliminaire du MAINC tant attendue, pas même une indication du moment où celle-ci ou une position définitive arriverait. Dans cette situation, nous concluons que, même si les parties avaient convenu que la recherche additionnelle était nécessaire, le fait que le ministère de la Justice ait recommandé pareille recherche a occasionné des retards déraisonnables.

Malheureusement, plutôt que le processus s'accélère en juillet 1998, il s'est immédiatement arrêté lorsque le MAINC a pris connaissance de la poursuite. De là jusqu'en juin 1999, près d'un an plus tard, aucun travail n'a été fait sur la revendication. Ce nouveau retard mérite un examen plus attentif, puisque le Canada affirme qu'il découle des actes de la Première Nation.

Le 6 janvier 1998, le conseiller juridique de la Première Nation d'Alexis écrit au MAINC pour l'aviser que sa cliente intentait une poursuite. L'auteur de la lettre indiquait aussi ce qui suit : « Si, en cours de route, la revendication est validée au cours de son traitement, il est bien entendu que nous suspendrons la poursuite. » Il est clair que la Première Nation croyait que la poursuite et le processus d'examen des revendications pouvaient coexister sans se compromettre l'un l'autre. Dans sa lettre à Me Wex le 22 avril 1999, Me Slavik indique que la poursuite a été entamée pour protéger les droits de sa cliente et que le MAINC avait été informé peu après que la Première Nation « n'avait pas l'intention de présenter sa demande à la Cour si le MAINC traitait rapidement les revendications. »

On ne sait trop quand Me Slavik a su que tous les travaux avaient cessé sur la revendication de sa cliente; cependant, il ressort clairement du dossier que le MAINC n'a pas répondu par écrit à la lettre du 6 janvier 1998 de Me Slavik pour le mettre au courant de la politique du MAINC consistant à cesser de traiter une affaire comme une revendication particulière lorsqu'une poursuite est entreprise. Étant donné que cette politique ne se trouve pas dans *Dossier en souffrance* ou n'est pas ou peu connue du public, il incombait au MAINC d'informer la Première Nation par écrit qu'il suspendait les travaux sur sa revendication. Le comité ne dispose d'aucun élément de preuve établissant que le Canada ait fait d'effort pour veiller à ce que la Première Nation connaisse les conséquences de la décision du Canada ou pour trouver une solution au problème devant lequel se trouvait maintenant la Première Nation d'Alexis, autrement que d'exiger que la poursuite soit placée en suspens.

De plus, le comité n'a aucune raison de douter de la décision de la Première Nation d'intenter une poursuite pour protéger ses droits. La Première Nation d'Alexis n'avait obtenu aucun indice du MAINC qu'il y ait une perspective raisonnable d'arriver à un règlement négocié dans un proche avenir. Même si le comité convient qu'on ne devrait, dans la mesure du possible, obliger le Canada à engager des ressources importantes sur deux fronts – les revendications particulières et les tribunaux – dans le même dossier de revendication, ce n'était pas le cas en l'espèce. La preuve irréfutée de la Première Nation montre qu'elle a informé le MAINC peu après le dépôt de la poursuite qu'elle ne donnerait pas suite à l'action, y compris en exigeant une défense, si sa revendication particulière pouvait être traitée rapidement. En outre, la lettre du Canada du 1er mars 1999 semble confirmer que sa politique de « plaider ou négocier » vise la Première Nation qui « soumet activement sa revendication devant les tribunaux. » Le comité conclut que la conduite du MAINC, en n'avisant pas comme il se doit la Première Nation d'Alexis des conséquences de sa poursuite et en n'adaptant pas sa politique de manière à permettre au processus d'examen des revendications de se poursuivre tout en respectant les droits de la Première Nation, a été la cause principale du retard supplémentaire d'un an.

La Première Nation d'Alexis a mis sa poursuite en suspens en mars 1999 sur la promesse des Revendications particulières qu'elle aurait une réponse rapide à sa revendication. Le MAINC et le ministère de la Justice on repris les travaux, s'engageant à fournir la recherche et d'autres documents à la Première Nation avant la fin de juin. Le MAINC n'a pas respecté cette échéance,

qui a alors été reportée à juillet. Selon une lettre datée du 15 octobre 1999, de M^e^ Slavik à la CRI, la recherche n'a pas encore été transmise à la Première Nation pour examen et aucune date de fin des travaux de recherche n'a été donnée. Il est à remarquer que, dès que la Première Nation aurait reçu et commenté le deuxième rapport de recherche, le rapport et les commentaires seraient examinés une deuxième fois par le ministère de la Justice, après quoi le position préliminaire du MAINC serait communiquée à la Première Nation. On n'a pas fait connaître à la Première Nation le calendrier de réalisation de ce processus. Enfin, au début de décembre 1999, le MAINC envoie une ébauche de rapport de recherche à la Première Nation avec la mention que des révisions suivraient dans les deux mois à venir. À ce moment, plus de quatre ans se sont écoulés depuis le dépôt de la revendication.

Le comité accepte l'explication fournie par le Canada dans sa lettre du 30 juillet 1999, envoyée par M^me^ Calvert à M^e^ Osborn que, contrairement à ce que M^e^ Slavik affirmait dans sa lettre du 16 juillet, il ne s'écoulerait pas encore 18 à 24 mois avant que le ministère de la Justice remette son opinion juridique au MAINC, puisque la présentation et le rapport historique initiaux avaient déjà été étudiés par les conseillers juridiques. Par ailleurs, la déclaration de M^me^ Calvert selon laquelle il faut en général approximativement 30 mois pour réaliser une opinion juridique sur une revendication, constitue un aveu alarmant, étant donné que cette opinion représente seulement une partie du processus précédant la décision de validation. Ce renseignement appuie la conclusion du comité voulant qu'une bonne partie du retard découle du processus d'examen du ministère de la Justice.

La décision de la CRI dans le dossier *Première Nation crie de Mikisew*, dans laquelle la Commission a statué que le retard du Canada à rendre une décision de validation équivalait à un rejet, nous renseigne sur les principes que la CRI devrait appliquer lorsque son mandat est contesté. Dans cette décision, le comité a cité trois affaires[14] énonçant les facteurs permettant d'établir si un décideur a eu une période raisonnable de temps pour prendre une décision. En bref, les tribunaux ont statué que ce qui constitue une délai raisonnable pour prendre une décision dépend de la

---

[14] *Friends of Oldman River Society* [1993] 2 CF; (1993) 105 DLR (4th) 444 (Cour fédérale 1^re^ instance); *R. c. Stapleton* (1983), 6 DLR (4th) 191 (CAN-É); et *Delmas and Vancouver Stock Exchange* (1994), 119 DLR (4th) 136 (CSC-B), étudiées à la page 6 de la décision.

complexité des enjeux, des circonstances de chaque cas, et du préjudice possible pour l'une ou l'autre des parties.

Le délai en l'espèce peut-il se justifier par la complexité de la revendication? Dans sa revendication, la Première Nation d'Alexis invoque un manquement à une obligation légale et fiduciaire de la Couronne dans ses conseils à la Première Nation et dans ses négociations avec la Calgary Power (aujourd'hui TransAlta Utilities) en vue de permettre une série de servitudes sur des terres de réserve. Les auteurs du mémoire affirment qu'en raison de l'entente conclue entre la Couronne et l'entreprise de services publics, la Première Nation n'a reçu aucun paiement annuel pour l'utilisation des servitudes et qu'elle a donc perdu des revenus importants. Les parties ne se sont pas encore entendues sur les questions qu'aura à trancher la CRI, pas plus que la Commission n'a eu l'occasion d'examiner le deuxième rapport de recherche; néanmoins, il semble que les faits et les questions en litige de la présente revendication seront relativement simples.

Le comité conclut que, après plus de quatre ans, le Canada a eu suffisamment de temps pour déterminer s'il a manqué à son obligation légale envers la Première Nation d'Alexis en n'exigeant pas de l'entreprise de services publics qu'elle paye un droit ou un loyer annuel. Plus particulièrement, le comité conclut que le temps nécessaire pour réaliser l'analyse juridique, après quoi on s'est contenté de dire à la Première Nation qu'une recherche additionnelle était nécessaire, ne peut se justifier dans une revendication de cet ordre. À ce délai initial s'ajoute un retard supplémentaire causé par la politique du MAINC consistant à suspendre tous les travaux lorsque la Première Nation a intenté sa poursuite. Même si le rapport de recherche est maintenant terminé et entre les mains de la Première Nation, le Canada n'a pas fait connaître l'échéance de sa décision une fois qu'il aura les commentaires de la Première Nation. Dans les circonstances, la requérante pourrait au moins s'attendre à ce qu'on lui communique un échéancier.

Le comité s'est aussi demandé si le Canada subirait un préjudice à cause d'une décision permettant à la CRI d'examiner la revendication comme si elle avait été « rejetée ». Premièrement, la Première Nation d'Alexis a mis sa poursuite en suspens à la demande du Canada. Deuxièmement, le rapport de recherche final est maintenant terminé, sous réserve de modifications et de commentaires supplémentaires venant de la Première Nation. Il est difficile ici de cerner un préjudice pour le Canada. Au contraire, le processus de la Commission consistant à regrouper les documents historiques et à réunir les parties à une séance de planification pour discuter des questions

en litige et de la preuve pourrait aider le Canada à finaliser sa position. Enfin, le Canada conserve la possibilité de rejeter les recommandations de la Commission. À lui seul, ce dernier point élimine pour le Canada tout préjudice découlant de l'examen de la revendication par la CRI. Cela étant dit, la Commission étudiera toute demande du Canada s'il a besoin de plus de temps pour se préparer au processus de la CRI.

Est-ce que la Première Nation subirait un préjudice si la CRI n'assumait pas sa compétence sur cette revendication? La poursuite est maintenant en suspens depuis plus d'un an. Il faudra un délai indéterminé avant que la Première Nation sache si sa revendication, qui remonte maintenant à quatre ans et demi, a été acceptée ou rejetée par le MAINC. À notre avis, plus la Première Nation doit attendre longtemps pour soumettre sa revendication à l'une ou l'autre des instances, plus le potentiel de préjudice augmente pour la Première Nation, car elle ne pourra regrouper la preuve nécessaire, en particulier celle des témoins. De plus, même si le comité n'a pas d'information précise quant aux frais engagés par la requérante pour faire valoir sa revendication, il est raisonnable de présumer que ces frais iront en croissant au fur et à mesure qu'elle devra attendre une décision du MAINC.

Même si le comité ne dispose pas de preuve démontrant que la Première Nation a subi un préjudice jusqu'à maintenant, il serait manifestement injuste pour elle qu'on laisse cette situation se perpétuer. La Première Nation d'Alexis a abordé le processus d'examen des revendications de bonne foi, confiante dans les principes, énoncés dans *Dossier en souffrance*, selon lesquels sa revendication serait réglée de manière juste, équitable et expéditive. Cela n'a pas été le cas, pas plus que la poursuite a progressé au-delà du dépôt de la Demande il y a près de deux ans. En outre, étant donné les sommes visées par la revendication, la Première Nation d'Alexis pourrait bien conclure que le coût des recours sur une si longue période de temps l'emporte sur une éventuelle indemnisation pouvant lui être payable. Même si la Première Nation ne peut pour l'instant démontrer de préjudice tangible, nous sommes disposés à conclure, par prépondérance des probabilités, qu'elle risque de subir un préjudice quant à sa capacité de régler sa revendication si elle demeure encore longtemps bloquée dans le processus d'examen.

Pour les motifs qui précèdent, le comité conclut que, d'après les faits en l'espèce, l'effet cumulé de plusieurs retards de la part de la Couronne équivaut à un rejet de la revendication. Rien ne prouve que les délais pourraient être justifiés par la complexité du dossier. De plus, rien ne

montre que la présente décision serait préjudiciable au Canada, alors qu'il est probable que l'absence d'intervention de la CRI le serait pour la Première Nation d'Alexis.

CONCLUSION

La réponse à la question 1 est : Oui, le « rejet » peut inclure certaines circonstances où la conduite du Canada équivaut à un rejet. La réponse à la question 2 est la suivante : Oui, d'après les faits en l'espèce, les retards du Canada équivalent à un rejet. La Commission conserve donc sa compétence à examiner la revendication. Les parties présenteront tous les documents pertinents à la Commission et une première séance de planification sera convoquée dès que possible. La Commission demeure à la disposition des parties pour les aider si possible à trouver un règlement à la présente affaire.

POUR LA COMMISSION DES REVENDICATIONS DES INDIENS

Daniel J. Bellegarde coprésident de la Commission	Elijah Harper commissaire	Sheila G. Purdy commissaire

Fait le 27 avril 2000.

ANNEXE B

LETTRE DE REJET
W.J.R. AUSTIN, SOUS-MINISTRE ADJOINT, REVENDICATIONS ET GOUVERNEMENT INDIEN, MAINC,
AU CHEF FRANCIS ALEXIS, PREMIÈRE NATION D'ALEXIS, 29 JANVIER 2001

[Traduction]

Le 29 janvier 2001

SOUS TOUTES RÉSERVES

Au chef Francis Alexis
Première Nation d'Alexis
P.O. Box 7
GLENEVIS AB T0E 0X0

Monsieur,

La présente a pour objet de vous communiquer notre position préliminaire sur la revendication particulière de la Première Nation (PN) d'Alexis concernant l'emprise accordée à TransAlta Utilities. Notre position est préliminaire en ce sens que nous étudierons les éléments de preuve ou les arguments supplémentaires que vous souhaiteriez présenter avant d'adopter une position définitive. Aux fins de cette position, la Direction générale des revendications particulières (DGRP) a examiné les documents suivants :

1. Le mémoire de la PN intitulé « Statement of Claim, Re: Breach of Crown's Fiduciaray and Statutory Duty in Granting Right-of-Way to Calgary Power For Electrical Power Transmission Lines On Alexis Indian Reserve #133 », ainsi que 9 documents justificatifs et 1 carte, daté du 4 octobre 1995.

2. Ajout à l'exposé de la revendication, fondé sur une lettre de TransAlta Utilities à la PN, daté du 29 novembre 1995.

3. Ajout à l'exposé de la revendication, fondé sur la décision Apsassin de la Cour suprême du Canada, daté du 23 avril 1996.

4. Le rapport sur la revendication de la PN relative à la servitude de la ligne électrique, préparé pour les Revendications particulières de l'Ouest, ainsi que 40 documents justificatifs et 3 cartes, daté du 29 avril 1996.

5. La réponse de la PN au rapport des Revendications particulières de l'Ouest, datée du 11 août 1996.

6. Le rapport sur les revendications de la PN relatives aux emprises des lignes électriques préparé pour la DGRP par Public History Inc., ainsi que 223 documents justificatifs et 15 cartes, daté du 12 novembre 1997.

7. Une copie de l'acte de servitude relatif à une emprise accordée par Allan Strathcone Hodgson à Calgary Power Ltd. (CPL) visant 5,16 acres pour une somme de 492,80 $, daté du 12 avril 1969.

La présente lettre vous est envoyée « sans préjudice » et ne doit pas être considérée comme une admission de fait ou de responsabilité de la part de la Couronne. Les moyens de défense techniques, comme la prescription, les règles strictes de la preuve ou la doctrine du retard indu, n'ont pas été envisagés dans notre examen de la revendication. Dans l'éventualité où l'affaire était portée devant les tribunaux, le Canada se réserve le droit d'invoquer ces moyens ou les autres moyens de défense disponibles. Veuillez également prendre note que les dossiers du gouvernement sont assujettis à la *Loi sur l'accès à l'information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Notre position repose sur une étude exhaustive des faits de la revendication contenus dans les recherches effectuées par la bande et par nos bureaux. Après examen de la revendication relative à l'emprise de TransAlta Utilities, nous prenons comme position préliminaire que, en vertu de la Politique des revendications particulières, publié dans l'ouvrage intitulé *Dossier en souffrance, une politique des revendications des autochtones*, la gouvernement du Canada n'a pas d'obligation légale non respectée. En bref, en se fondant sur les allégations de la PN (texte souligné ci-après), les motifs de notre position sont les suivants :

Permis de 1959

1) Le Canada n'a pas obtenu de somme forfaitaire en compensation pour les terres attribuées à CPL en vertu du permis accordé en application du paragraphe 28(2) en 1959 ou obtenu de frais, droits ou cotisations annuels pendant les dix années qui ont suivi.

La PN a approuvé, au moyen d'une résolution du conseil de bande (RCB) datée du 21 octobre 1959, le fait qu'elle ne recevrait pas d'indemnisation. Cela vient du fait que la PN était la seule bénéficiaire du permis, puisque la ligne électrique en question était construite pour alimenter l'école de la réserve. En outre, le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien absorbait le coût de la ligne de transmission.

2) Ni l'entente de 1959 ni le permis délivré en application du paragraphe 28(2) ne permet au Canada ou au conseil de bande d'exiger des frais, une taxe ou des droits annuels pour l'utilisation des terres de réserve par CPL.

Aucune indemnisation pour l'utilisation n'était nécessaire, tel qu'indiqué ci-dessus. Le conseil de bande possédait un pouvoir de taxation prévu dans la *Loi sur les indiens*. Le défaut par le conseil de bande d'exercer ce pouvoir n'est pas du ressort de la Couronne. Celle-ci n'avait aucune obligation de prévenir la PN de ses divers pouvoirs découlant de la *Loi sur les Indiens*. En outre, aucun élément de preuve n'appuie l'allégation que la Couronne n'ait pas prévenu la PN de ses pouvoirs de taxation.

Permis de 1967

3) L'entente de juillet 1967 ne contenait pas de disposition touchant le montant de frais ou de cotisations annuels que devait payer CPL.

La preuve ne montre pas que l'indemnisation totale payée par CPL était inadéquate.

4) Il n'existe pas de RCB approuvant ou reconnaissant la modification apportée à la description des terres apparaissant dans l'entente du 12 février 1968.

Puisque la modification de l'entente le 12 février 1968 (faisant référence à un plan d'arpentage en particulier) ne modifiait pas l'emplacement de l'emprise, tel qu'indiqué dans la RCB du 4 avril 1966, le consentement de la PN était toujours valide.

Consentement de 1969 à un transfert plutôt qu'à l'expropriation

5) En vertu de l'entente de 1969, le Canada aurait pu exiger des frais, un loyer ou une cotisation de CPL, ou prévu dans l'entente le paiement annuel de frais, d'un loyer ou d'une cotisation. En ne le faisant pas, le Canada a agi à l'encontre des intérêts de la bande et manqué au standard de conduite d'un fiduciaire qui consiste à agir de manière prudente et raisonnable dans l'intérêt du bénéficiaire.

L'entente prévoit que CPL paye les frais, loyers, cotisations, etc., pouvant être dus et exigibles. L'entente ne constitue pas une source d'obligation pour la Couronne d'imposer des frais annuels. L'indemnisation totale payée par CPL était convenable et avait été acceptée par la PN (voir le point 9 pour plus amples détails concernant l'indemnisation totale).

6) La bande n'était pas partie ou témoin de l'entente de 1969 entre le Canada et CPL.

Il n'est pas obligatoire que la PN soit partie ou témoin de l'entente. En outre, la PN a effectivement consenti à l'entente dans la RCB de 1968.

7) Le Canada n'a à aucun moment avisé la bande qu'elle pouvait adopter un règlement de taxation ou lever des droits, une cotisation ou des frais annuels à l'endroit de CPL en vertu des pouvoirs que lui conférait la *Loi sur les Indiens*, de son droit inhérent à l'autonomie gouvernementale ou des modalités de l'entente de 1969. Le Canada n'a pas conseillé la bande ou ne l'a pas aidé à rédiger ou à adopter un règlement de taxation qui lui aurait permis de percevoir des recettes fiscales considérables de la présente des intérêts de la tierce partie dans la réserve.

Le défaut du conseil de bande d'exercer son pouvoir de taxation n'est pas la responsabilité de la Couronne. Celle-ci n'avait aucune obligation d'aviser la PN de ses

divers pouvoirs en vertu de la *Loi sur les Indiens*. De plus, aucun élément de preuve n'appuie l'allégation voulant que la Couronne n'a pas avisé la PN de ses pouvoirs de taxation.

8) Le Canada savait, ou aurait dû savoir, qu'en 1969 des districts municipaux, des comtés ou des districts d'aménagement exigeaient des taxes et des cotisations sur les servitudes des lignes de transmission électrique hors des réserves, et il aurait pu demander des taux similaires pour les servitudes dans les réserves. En outre, le Canada n'a pas obtenu une évaluation indépendante des droits que CPL payait aux municipalités et aux administrations provinciales voisines pour les servitudes ou les emprises de la même ligne de transmission.

Aucun élément de preuve n'a été fourni pour étayer l'affirmation que les administrations locales ou d'autres réserves en Alberta touchent des droits annuels en plus de l'indemnisation forfaitaire. En ce qui à trait à la taxation, prise distinctement de l'indemnisation, voir le point 7.

9) Le Canada n'a pas suivi les pratiques standard hors réserve des administrations locales en n'obtenant pas des frais ou des droits annuels de CPL, comme il était pratique commune dans les municipalités et les districts d'aménagement en Alberta. Le Canada a manqué à ses obligations légales et fiduciaires en n'obtenant pas de frais, de cotisations ou de droits annuels de CPL, sachant que le décret en vertu de l'article 35 était valide pour une durée indéterminé et longue, et que l'entente prévoyait ce genre de droits ou de frais annuels.

Aucun élément de preuve ne montre qu'il existait une pratique standard hors réserve d'obtenir des droits annuels à la place d'une indemnisation forfaitaire. De toute façon, la preuve démontre que la valeur des terres a été établie de 70 à 100 $ l'acre pour des terres cultivées et de 30 à 50 $ l'acre pour des terres non aménagées. La PN a reçu 100 $ l'acre pour une superficie de 42,96 acres. Selon des renseignements obtenus récemment de TransAlta, un propriétaire a obtenu pour ses terres hors réserve 95,50 $ l'acre. La PN elle-même a consenti à une indemnisation forfaitaire dans sa RCB de 1968. L'indemnisation totale reçue était adéquate.

10) En ce qui a trait à l'entente de 1969, aucun élément de preuve n'a été apporté démontrant que le Canada ait avisé la bande des faits suivants :

(i) Que des évaluations indépendantes de la juste valeur marchande des terres devant être mises de côté par le permis délivré en vertu du paragraphe 28(2) en 1959 ou expropriées en vertu de l'article 35 de la *Loi sur les Indiens* aient été réalisées par le Canada et mises à la disposition du conseil de bande à l'une ou l'autre de ces occasions afin de l'aider dans ses négociations. Le Canada n'a pas agi avec circonspection ou avec prudence en n'obtenant pas une évaluation indépendante de la juste valeur marchande des terres expropriées afin ensuite d'en aviser le chef et le conseil de bande.

Tel qu'indiqué précédemment, la preuve démontre que la valeur des terres était de 70 à 100 $ l'acre pour les terres cultivées et de 30 à 50 $ l'acre pour les terres non aménagées. La PN a reçu 100 $ l'acre pour une superficie de 42,96 acres. Selon des renseignements obtenus récemment de TransAlta, un propriétaire a obtenu pour ses terres hors réserve 95,50 $ l'acre. La PN elle-même a consenti à une indemnisation forfaitaire dans sa RCB de 1968. L'indemnisation totale reçue était adéquate.

(ii) Que le chef et le conseil n'ont pas été avisés en 1959 ou 1969 qu'ils pouvaient refuser d'accorder leur permission à une servitude ou une emprise, pas plus qu'on leur a donné une idée de ce qu'il en coûterait à CPL s'ils décidaient de refuser d'accorder cette permission. Le Canada ne leur a pas donné de conseils sur le coût de substitution pour CPL et sur la force de leur position de négociation par rapport à l'octroi de l'emprise et au montant du paiement unique ou d'un loyer annuel.

Le conseil de bande avait l'occasion d'accepter ou de refuser d'accorder sa permission à une servitude. Des discussions ont eu lieu à savoir si des paiements annuels devraient être exigés à la place d'une indemnisation forfaitaire. Après être arrivé à la conclusion que l'indemnisation forfaitaire de 4 296 $ était dans l'intérêt de la PN, l'option des paiements annuels a été rejetée et cela correspondait aux souhaits de la PN.

(iii) Que le Canada a tenté de négocier avec CPL soit un paiement unique plus important, soit qu'il ait imposé, ou même laissé entendre à CPL, qu'il allait imposer, un droit ou une cotisation annuelle, comme le permettait l'entente.

Le conseil de bande a approuvé une indemnisation forfaitaire dans sa RCB de 1968 et approuvé les autres servitudes par RCB. En ce qui a trait à l'indemnisation totale, la preuve démonter qu'elle était tout à fait adéquate (voir le point 9).

11) Le Canada n'a pas retenu les services d'un conseiller juridique indépendant pour la bande ou pour lui-même.

Le Canada n'avait pas l'obligation de fournir des conseils juridiques indépendants dans la présente situation. Aucun élément de preuve ne laisse croire que la PN ait subi des dommages en raison de l'absence de conseils juridiques indépendants.

12) Le Canada n'a pas obtenu le consentement éclairé du chef et du conseil à l'une ou l'autre des transactions précitées.

Le conseil de bande a indiqué son consentement en adoptant trois RCB. Aucun élément de preuve n'appuie l'allégation selon laquelle le chef et le conseil n'ont pas été tenu au courant tel que nécessaire.

13) Les fonctionnaires du Canada savaient qu'en 1959 et en 1969 la plupart des membres du conseils ne savaient ni lire ni écrire, ne possédaient pas d'expérience ou de connaissance

de la négociation d'ententes du genre, et dépendaient exclusivement des conseils en la matière que leur fournissait le Canada. Ainsi, ils étaient vulnérables et dépendants, et pas uniquement des conseils quant aux modalités des ententes et permis que leur fournissait le Canada. Ils n'ont pas signé à aucun titre les ententes passées entre le Canada et CPL.

Il n'est pas exigé dans la loi que le conseil de bande soit témoin ou signataire d'un permis d'occupation ou consente à une expropriation à des fins publiques. Les décisions de la bande ont été respectées et aucun élément de preuve ne démontre que ces transactions constituaient de l'exploitation ou étaient en quoi que ce soit déplacées.

14) De 1969 au 31 décembre 1995, la bande n'a pas reçu de droit, de frais, de taxe ou de loyer annuels de TransAlta. De plus, au cours de cette période, la bande n'a pas pu utiliser les terres à d'autres fins et pour en tirer des revenus potentiels.

Une indemnisation forfaitaire a été payée par CPL à la PN pour l'utilisation des terres, tant et aussi longtemps qu'elle en aurait besoin aux fins d'une ligne électrique. Cette indemnisation était adéquate et égalait ou excédait le prix de vente qui aurait été obtenu pour l'utilisation des terres. Une indemnisation périodique additionnelle n'était pas nécessaire pour que l'indemnisation totale soit adéquate.

15) Depuis le décret et l'entente en octobre 1969, le Canada n'a pas pris d'initiative ou fait d'effort pour exiger que CPL ou son successeur TransAlta Utilities, verse un droit, un loyer ou une cotisation annuellement, et d'obtenir ainsi les recettes auxquelles la bande avait droit conformément à l'entente.

Voir le point 9 concernant l'indemnisation totale et le point 14 concernant l'indemnisation périodique additionnelle. Le Canada n'avait pas l'obligation de prendre l'initiative ou de faire des efforts pour exiger un droit additionnel ou pour obtenir des recettes additionnelles.

Avant que la position du Canada face à votre revendication ne devienne définitive, soyez assurés que des représentants de notre bureau et du ministère de la Justice sont disposés à vous rencontrer, ainsi que les membres de la Première Nation d'Alexis et vos conseillers juridiques, pour discuter de façon plus détaillée de notre position préliminaire.

J'aimerais également vous faire remarquer que votre PN a la possibilité de soumettre la présente revendication à la Commission des revendications des Indiens et de lui demander qu'elle fasse enquête sur les motifs du rejet. Si la Première Nation d'Alexis préfère procéder ainsi, sans présenter d'éléments de preuve additionnels ou d'autres arguments juridiques, cette lettre servira alors de preuve, aux fins de la Commission, que le gouvernement du Canada ne pouvait accepter la revendication aux fins de négociations en vertu de la Politique des revendications particulières.

N'hésitez pas à communiquer avec M. Wayne Daugherty, analyste principal par intérim, au (819) 953-3170 pour organiser une rencontre.

Veuillez recevoir, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le sous-ministre adjoint,
Revendications et gouvernement indien

[Original signé par Barry Dewar pour]

W.J.R. Austin

ANNEXE C

DÉCISION PROVISOIRE : KATHLEEN N. LICKERS, CONSEILLÈRE JURIDIQUE DE LA COMMISSION, À JEROME N. SLAVIK, ACKROYD PIASTA ROTH & DAY, AVOCATS ET PROCUREURS, ET CAROLE VARY, SERVICES JURIDIQUES DU MAINC, 9 MARS 2001

[Traduction]

Par télécopieur Le 9 mars 2001

M^e^ Jerome N. Slavik
Ackroyd Piasta, Roth & Day
First Edmonton Place
1500-10665 Jasper Place
Edmonton, Alberta, T5J 3S9

- ET -

M^e^ Carole Vary
Services juridiques du MAINC
10, rue Wellington, 10^e^ étage
Hull (Québec) K1A 0H4

Objet : Première Nation d'Alexis [TransAlta Utilities]
Notre dossier 2108-01-02

Madame, Monsieur,

Le 9 février 2001, j'ai convoqué une conférence téléphonique à la demande de M^e^ Carole Vary, conseillère juridique, Services juridiques du MAINC, afin de discuter de l'acte introductif d'instance déposé par la Première Nation d'Alexis en 1998 devant la Cour fédérale du Canada et afin de déterminer si la Première Nation garderait sa demande en suspens en attendant que la Commission termine son enquête. M^e^ Vary était particulièrement préoccupée par le fait que, si la Première Nation décidait de maintenir sa poursuite, le Canada devrait alors présenter sa défense à la Cour avant le 16 février 2001.

Après une longue discussion, je me suis engagée à fournir la réponse de la Commission à la question de savoir si elle continuerait son enquête étant donné que le litige se poursuivrait simultanément. Sur entente avec les parties, j'ai soumis cette question aux commissaires selon nos discussions lors de la conférence téléphonique.

Les commissaires ont examiné l'affaire et effectivement décidé le 9 février 2001 de continuer l'enquête, sachant que la Première Nation d'Alexis en était à l'étape des plaidoiries du litige à la

Cour fédérale. Afin de permettre au Canada de respecter son échéance du 16 février 2001, j'ai communiqué cette décision verbalement à toutes les parties.

Le 27 février 2001, j'ai à nouveau convoqué une conférence téléphonique. Celle-ci visait à discuter de la position du Canada, communiquée verbalement par M^e^ Vary, voulant que, si la Première Nation maintenait sa poursuite et si la Commission procédait à son enquête, le Canada n'assisterait alors à l'enquête de la Commission qu'à titre d'« observateur ».

Au cours de notre conférence téléphonique du 27 février 2001, les parties ont demandé à recevoir les motifs de la décision de la Commission de procéder à l'enquête sur la Première Nation d'Alexis. La présente lettre fournit donc les motifs écrits de la décision de la Commission.

On trouve le mandat de la Commission dans le décret CP 1992-1730 du 27 juillet 1992, qui recommande notamment, que les commissaires :

> fassent enquête et rapport :
>
> a) sur la validité, en vertu de ladite politique, des revendications présentées par les requérants pour fins de négociations et que le Ministre a déjà rejetées;
>
> et les autorise :
>
> i) *à adopter les procédés, sous réserve du sous-alinéa (iii), qui leur paraîtront indiqués pour la bonne conduite de l'enquête* et à siéger aux moments et aux endroits qu'ils jugeront opportuns, (italiques ajoutés)
>
> iii) à mettre à la disposition des parties requérantes les services d'intervention qu'ils jugent nécessaires à la conclusion d'une entente entre le gouvernement du Canada et une bande indienne en ce qui a trait à toute question concernant une revendication particulière des Indiens.

La Commission est une tierce partie indépendante et neutre à un différend relatif à une revendication particulière et, à la demande d'une Première Nation, elle a pour mandat d'examiner la décision du Canada de rejeter une revendication parce qu'elle ne révélait pas d'obligation légale non respectée, une position que le Canada a adoptée dans l'affaire de la Première Nation d'Alexis. Notre mission consiste à aider les parties à régler les revendications en suspens. À toutes les étapes de ses travaux, la Commission incite les parties à recourir à des méthodes de règlement des différends dans un effort visant à régler les questions en suspens sans avoir à tenir une enquête en bonne et due forme. Dans l'exercice de nos fonctions, nous devons tenir compte de la politique du gouvernement sans être liés par celle-ci.

Le gouvernement du Canada s'est fondé sur sa Politique des revendications particulières pour empêcher une Première Nation de s'adresser en même temps aux tribunaux et au processus des revendications particulières. Le Canada n'a cependant pas fourni à la Commission la documentation

motivant sa position et nous lui demandons de le faire. Contrairement à ce qu'affirment certains conseillers juridiques du Canada, le processus de la Commission n'est pas simplement un prolongement de l'examen d'une revendication particulière fait par le ministère des Affaires indiennes, via la Direction générale des revendications particulières. Si le gouvernement du Canada voit ainsi notre mandat, nous lui demandons de nous en aviser par écrit. Nous sommes un processus distinct et indépendant mandaté par décret pour tenir des enquêtes en vertu de la *Loi sur les enquêtes*. À notre avis, une fois sa revendication rejetée, la Première Nation requérante peut demander à la Commission d'utiliser son pouvoir d'enquête et quand même prendre des mesures pour protéger ses droits devant les tribunaux du pays.

Dans le cas de la Première Nation d'Alexis, le litige dont est saisie la Cour fédérale n'en est qu'à ses débuts et les plaidoiries ne sont pas encore terminées. Selon toute vraisemblance, il faudra encore un certain temps avant qu'un jugement définitif soit rendu et c'est pourquoi nous ne croyons par que notre décision de procéder sera préjudiciable à l'une ou l'autre des parties si nous terminons l'enquête. La Commission estime que, selon l'état de préparation des parties, la présente enquête peut être terminée *avant* qu'un jugement définitif soit rendu. Si c'était le cas, le Canada serait en mesure de répondre aux conclusions et aux recommandations de la Commission qui pourraient offrir aux parties une occasion d'éviter de longues procédures.

Subsidiairement, si un jugement définitif était rendu avant que l'enquête ne soit terminée, les parties et la Commission seraient liées par la décision du tribunal sur ces mêmes questions. La Commission a fait face à une situation du genre dans son *Enquête sur la revendication de la Première Nation des Chippewas de Kettle et Stoney Point relativement à la cession de 1927* où le Canada a présenté une motion en vue d'obtenir un jugement sommaire devant la Cour d'Ontario (Division générale) simultanément à l'enquête de la Commission. Dans ce dossier, la Commission avait convoqué deux séances de planification en avril et octobre 1994 afin de préciser et de régler les questions en litige dans la mesure du possible dès les débuts. La motion présentée à la Cour a été plaidée en décembre 1994. L'enquête de la Commission s'est poursuivie en 1995 jusqu'à l'argumentation juridique en octobre 1995. Le 18 août 1995, la Cour avait accueilli la demande de jugement sommaire du Canada, décision confirmée par la Cour d'appel d'Ontario le 2 décembre 1996. La Commission a ensuite publié son rapport final le 13 mars 1997.

À notre avis, les travaux de la Commission se déroulent indépendamment du processus d'examen des revendications particulières et il est essentiel pour le maintien de la confiance publique dans l'administration de la justice que la Commission soit dans les faits indépendante du processus des revendications et des pratiques en vigueur à ce chapitre, en l'espèce d'exiger que la Première Nation d'Alexis suspende sa poursuite en attendant que l'enquête relative à la bande soit terminée.

En conclusion, la Commission est prête à passer à l'étape de l'audience publique de l'enquête sur la Première Nation d'Alexis. La Première Nation s'est dite disposée à ce que l'audience ait lieu les 29 et 30 mars ou les 5 et 6 avril 2001. Le 27 février 2001, M^e^ Slavik a proposé de suspendre la poursuite de la Première Nation d'Alexis en attendant que la présentation des arguments devant la Commission ait eu lieu.

Encore une fois, selon l'état de préparation des parties, l'audience publique et la présentation des arguments juridiques pourraient avoir lieu dans un proche avenir. M^e^ Winogron et M^e^ Vary ont convenu de prendre la proposition de M^e^ Slavik en délibéré et de répondre par écrit. Nous espérons que le Canada répondra sans tarder.

Je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

La conseillère juridique de la Commission

[Original signé par Kathleen N. Lickers]

Kathleen N. Lickers

cc : Chef Francis Alexis, Première Nation d'Alexis
Robert Winogron, Services juridiques du MAINC

ANNEXE D

ENQUÊTE SUR LA PREMIÈRE NATION D'ALEXIS – REVENDICATION RELATIVE AUX EMPRISES ACCORDÉES À TRANSALTA UTILITIES

1. Séance de planification — Edmonton, 28 juillet 2000

2. Décisions provisoires
   - concernant le présumé rejet de la revendication — 27 avril 2000
   - concernant des procédures devant la Cour fédérale — 9 mars 2001

3. Audience publique — RI 133 de la Première Nation d'Alexis, 5 décembre 2001

   La Commission a entendu les témoignages des anciens de la Première Nation d'Alexis Howard Mustus, Phillip Cardinal et Nelson Alexis, et du chef Francis Alexis.

4. Plaidoiries — Edmonton, 20 août 2002

5. Contenu du dossier officiel

   Le dossier officiel de l'enquête sur la Première Nation d'Alexis renferme les éléments suivants :

   - le dossier documentaire (4 volumes de documents) (Pièces 1 à 10)
   - la transcription de l'audience publique (1 volume) (Pièce 11)
   - la lettre de rejet datée du 29 janvier 2001 (Pièce 12)
   - le règlement de la Première Nation d'Alexis en matière de taxe foncière, daté du 27 juillet 1999 (Pièce 13)
   - les mémoires soumis par le conseiller juridique du Canada et le conseiller juridique de la Première Nation d'Alexis, y compris le cahier de la jurisprudence soumise par les conseillers juridiques, et qui accompagnait leurs mémoires

   Le rapport de la Commission et les lettres de transmission aux parties seront les dernières pièces versées au dossier de la présente enquête.

Commission des revendications des Indiens

Édifice Enterprise
427, av. Laurier ouest, suite 400
C.P. 1750, succursale "B"
Ottawa (Canada) K1P 1A2
Téléphone (613) 943-2737 Télécopieur (613) 943-0157
www.indianclaims.ca